

مجلة علمية ربع سنويه

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

المجلد السادس العدد الثالث يناير ١٩٧٤

الادارة

مجلة علمية ربع سنوية
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

رئيس التحرير
احمد عبد الغفار

العدد الثالث
يناير ١٩٧٤

مذكرة من التحرير

للحوار بقية - ولكن كيف؟

هل تنفصل التطبيقات الإدارية عن الاستراتيجية العامة؟ لا يمكن أن يُعَدَّ الوقت مبكراً بالنسبة للتفكير والتخطيط

عندما أشرت الى التقرير القيم الموسوم « اصلاح الادارة ضرورة سياسية — ولكن كيف ؟ » الذى كتبه الاستاذ السيد أبو النجا رئيس مجلس ادارة « اراك » (١) وذلك فى العدد السالف من هذه المجلة (أكتوبر سنة ١٩٧٣) وجهت تحية الى صاحبه وقلت ان هذا التقرير يجمع بين النظرة العلمية الثاقبة والمعاناة المصرية ، وانه يحتاج الى كثير من التأمل وأنه يثير أمواجا من التفكير . ولم يكن ذلك غير متوقع من واضع التقرير ، لانه كما وصف نفسه بحق يسمى الأشياء بأسمائها حين يتصدى للاصلاح فى ميدان الادارة ، اذ دخله منذ ثلاثين عاما محاضرا فى ادارة الأعمال بكليات التجارة ، ثم ممارسا فى دنيا الشركات والمؤتمرات العربية واللجان الحكومية ، وأخيرا رئيسا للمركز العربى للبحوث والادارة . وكانت تلك التحية انصافا له من جهده وانصافا له من الواقع الادارى الذى ينبغى ان يتغير الى الأحسن فى يومنا وفى غدنا الجديدين ما دامت تحث على تغييره غيرة مشبوبة ودعوة صادقة كهذه الغيرة وتلك الدعوة ، وتدفع اليه روح جادة واصرار مقيم مما أطلت واطل علينا من وحى السادس المجيد من اكتوبر . ذلك لابد

(١) نشرة المركز العربى للبحوث والادارة — فبراير ١٩٧٣

يدفعنا حقا الى التغيير ، والاصرار عليه ليس استكشافا لواقع ادارى نأباه ، فذلك الواقع نعرفه ونشكو منه ونتبادل الروايات فى شأنه ، ولكن عزمنا على تغييره لم يعد جائزا له أن يتأخر أو يتخلف . ان الجديد الذى استشرفناه من روح اكتوبر هو العزم والاصرار بعد ان كان عزمنا بيننا موزعا واصرارنا على اصلاح أمورنا لا يصح لديه تجمع أو تمركز أو نفاذ مع اننا نحن أدرى بما نحن فيه وما منه نعانى ونشكو . وليس أدل على ذلك من أن هذا التقرير الذى كتبه صاحبه فى فبراير من هذا العام كان أغلب ما فيه صحيحا فى أكتوبر وبعد أكتوبر ، وربما سيظل معظمه صحيحا يطلب بأن يطرح للبحث عندما يظهر هذا العدد من المجلة فى يناير من العام الجديد . والمعركة ليست عائقا ولا تعلة للتأجيل ليس فى المسائل التفصيلية أو الموضوعات الصغيرة (التى تتألف منها مشكلات كبيرة) ، ليس فى هذه فحسب — كما يترفق صاحب التقرير فيقف عند هذه الاصلاحات الصغيرة مؤقتا الى أن يحين أوان النظر فى الاصلاحات الكبيرة طويلة المدى أو بعيد الأثر بل فى الاعتبارات العامة الحاكمة كما يسميها — أو فى أكثرها على الأقل — التى تتحرك اليوم، وستتحرك غدا فى ظلها وفى مدى تأثيراتها المختلفة . فاذا لم يكن ميسورا الاقدام على الاصلاح الكبير منذ الآن ، وفى اعتقادى ان بعضه مقدور عليه ، فلنأخذ فى الاعداد له تفكيرا وتخطيطا فى هذه الأيام . ليست المعركة عائقا بل ربما كانت المعركة دافعا ، فالتفكير والتخطيط لا ينتظران وان اقتضت بعض الظروف تأجيل التنفيذ أو مطاولة الزمن به الى حين .

* * *

جهود مشتركة

معظم ما يتضمنه هذا التقرير مستمد من الواقع الذى نعيشه جميعا ونرصده ونشكو منه، ووجوه العلاج المقترحة تأخذ فى حسابها الامكان وتدخل فى نطاق القدرة المتاحة مع تصويب المسار

فى هذا العدد

على النهج العلمى . ولكن هناك قدرا من الاقتراحات الشجاعة التى أوردها قد يختلف عليها الرأى مما يسمح بتفكير واقتراح مغايرين وقد احتفل المؤلف باحتمالات اختلاف الرأى فسجل ذلك فى صدر تقريره على نحو ما أشرت أليه فى العدد السابق . وأنه لما يشفع فى مثل هذا الاختلاف ان بعض ما هو معروض فى التقرير عميق الجذور فى المجتمع بعيد الآثار فى توجيهه . ومن أجل ذلك لابد أن نقول ان مثل هذا النظر لايمكن أن يكتفى فى شأنه بالجهد الفردى بل هو يتطلب جهودا مشتركة من جماعة من القادرين على التفكير والاقتراح ووضع أسس الاصلاح . ولا يغض ذلك من اجتهاد الباحث وانما يظل فضله فى النداء والاقتراح ملحوظا ومذكورا . وانما أردت أن اقول ان ما جاء فى التقرير رأى يسمع ؛ وان ما تعرض له من مسائل كبيرة وبعيدة الآثار تمهيدا لما تناوله من موضوعات ادارية خالصة، يحتاج بحثه الى مؤتمر بل مؤتمرات ومن الآن ، وان هذه الموضوعات الاستراتيجية التى يتألف منها المناخ العام الذى يجرى الاصلاح الادارى المحدود فى فلكه هى من صميم ما يقع عبئه على القيادات على اختلاف مواقعها وتدرج مستوياتها.

ومن طبيعة هذا النظر وامتداده ومما يشجع عليه ما ورد فى بيان الحكومة الذى قدمته الى مجلس الشعب فى الثامن من ديسمبر الماضى وقد جاء فيه : « **أن الحكومة تدرك ان مشاعر العزة التى احسسنا بها جميعا يجب أن تتحول فى نفس كل فرد الى طاقة عمل وبناء . ومن هذا المنطق فان الحاجة الى وضع استراتيجية قومية لمرحلة ما بعد اكتوبر سنة ١٩٧٣ تبدو أول واجباتنا شعبا وحكومة حتى يسير العمل الوطنى كله على أساس من العلم والموضوعية ، وحتى نقيم البناء الجديد على أسس راسخة قادرة على مواجهة ظروف العصر . ان مصر مقبلة على سنوات عمل يتحتم عليها فيها استثمار كل طاقاتها من أجل التنمية والتعمير ، وازالة آثار العدوان اقتصاديا وسياسيا ونفسيا ، ولتحقيق ذلك لا بديل لنا من تطبيق المنهج العلمى المتكامل الذى يستهدف الحلول الجذرية للمشكلات ويتناولها بنظرة كلية شاملة** » .

ومع ان الباحث تحفظ فى هذا الشأن فقال ان مثل هذه الاستراتيجية تحتاج فى تناولها الى بحث واسع وتحليل دقيق واحاطة كاملة بالظروف والملابسات قبل وضع الخطط الكفيلة بالاصلاح وان مجال التقرير لا يتسع لمعالجة الاستراتيجية فى افاضة وتكامل ، ولكنه قال ان هذا المجال يسمح على كل حال بمرور سريع على أهم ميادينها ، وللسياسيين والمتخصصين ان يحددوا أبعادها وأن يتعمقوا ظروفها.وهو تحفظ فى محله بالنسبة للتقرير ، ولكنه لابد يدعونا أن ننادى مع الحكومة بأن انظرف متاح أو كالمتاح للتفكير والتخطيط من الآن . فالامر ينطوى على ضرورة وعجلة ونظر — نظر على الأقل — الى المستقبل القريب والبعيد فى ضوء الاحتياج والامكان والاعداد الركين . ومع أن الباحث تحفظ هذا التحفظ واكتفى بالمرور على بعض الميادين الكبيرة مرورا طبقا لتصميمه لتقريره فقد تعرض لأركان هامة وأساسية فى البناء الاجتماعى لا يملك القارىء المنصف الا ان يتفق على معظمها معه وان يضيف اليها أركانا أخرى لا تقل عنها أهمية .

* * *

الانفتاح الاقتصادى

ولا يتسع المجال هنا لمناقشة ما ورد فى التقرير من هذه الموضوعات الاساسية — فضلا عن غيرها مما لم يعرض له التقرير — ولذلك اكتفى باستعراض البعض القليل منها مع التحفظ الذى أوردته آنفا من أن هذه الموضوعات من الضخامة والاهمية بحيث لا يمكن أن ينفرد بها جهد فردى ، ومع اضافة تحفظ آخر هو أن النظر فيها لا ينبغى أن يكون مقصورا على السياسيين والمتخصصين وانما يجب أن يكون الأمر فيها احتسابا واجبا على كل من يشغله حاضرنا والمستقبل .

ما يسمى مثلا بالانفتاح الاقتصادى يذهب فى شأنه المؤلف الى صورة من التعاون الاقتصادى

مع المال العربى والاجنبى ، ويضرب لذلك أمثالا كثيرة مما يجرى بين البلاد فى الغرب والشرق ، حتى بين القوى الكبيرة ، ثم يسأل لماذا لا ندعو الدول المتقدمة الى التآزر معنا فى ميادين اقتصادية هامة ، **ثم يقرر — بحق — بعدتساؤله ان التكنولوجيا الحديثة لا تجىء الا مع رؤوس الأموال الأجنبية وان العبرة فى النهاية هى ببقاء السلطةفى يد الدولة .وهذا منطق سديد تماماولكنه يمثلجانبا واحدا من الموضوع ، فالانفتاح هو الانفتاح سواءكان اقتصاديا أوسياسيا أو اداريا . ولكى يكون الانفتاح منتجا على النحو الذى نرجوه فينبغى أن يشمل أكثر من جانب أولا ثم ان يحاط ثانيا بكل الضمانات الممكنة التى لايزال من عسى أن نرجو وفوده الينا من مال يلتمس السبيل اليها ويؤكد اطمئنانه عندها ، وكل جهد فى ذلك السبيل ينبغى أن يذلل بارادة فردية أو بارادات مشتركة عن طريق الاتفاقات الدولية .**

أقول ان الانفتاح الاقتصادى جانب واحد من انفتاح أكبر فى أكثر من ناحية . ولقد نعلم أن بعض المستثمرين من العرب والاجانب يرحب بأن يضع استثماراته فى مصر — لانها سوق استهلاكى كبير ، ولانها سوق سياحى كبير أيضا وهو سوق يتوسط منطقة سياحية عالمية ، ولانها ميدان صالح للانتاج والتصدير موقعا ويدا عاملة ، ولكنهم لا يزالون يترددون ويقدمون رجلا ويؤخرون الأخرى فى انتظار الانفتاح الكبير وفى انتظار الضمانات فوق الضمانات التى وردت فى القوانين الجديدة الخاصة بالاستثمار العربى والأجنبى . وقد يكون مما يعين على التقدم فى هذا الطريق القرار الأخير الذى اتخذه وزراء الاقتصاد العرب من جدوى استثمار بعض الأموال العربية فى المنطقة ، وبالتدريج فان موافقتهم على ذلكقد تكون مقدمة لاتفاق دولى يحمل اليهم ما يسعون وراءه من اطمئنان .

ومثل هذا قاله المؤلف عندما تحدث عما تعانيه مصر بشدة من اختناقات النقد الأجنبى ، مما يحملها على استيراد حاجتها من الحبوب والمبيدات والأدوية والمواد الأولية والتجديدات وقطع الغيار بتسهيلات ائتمانية عن طريق الوسطاء والمولين ترفع السعر فى بعض الظروف بمقدار ٦٠ و ٧٠٪ فتزيد الأمر تعقيدا . وعنده أن العلاج يتألف من شقين الأول هو الغاء شركات التجارة الخارجية وتكوين شركات نوعية للتصدير والاستيراد فى كل مؤسسة علىحدة. على أنتكون هذه الشركات مطلقة اليد فى نصف حصيلة ما تصدره الشركات المنتجة فى المؤسسة . فاذا كانت الحصيلة قليلة قدمت الدولة للشركة معونة من متجمع ما لديها من النصف الآخر . وبعض هذا الرأى الذى يقول به المؤلف أخذت به الدولة فى نظام السوق النقدية الموازية،وبعضه تناولته تنظيماتالتجارة الخارجية الأخيرة وقد تدعو التجربة بعد مرور وقت مقدور الى اعادة النظر فيه اذا وجدت الدولة أسبابا تبرر ذلك مع حرصها على بقاء تفكيرها الراهن واستعدادها مفتوحا لأى تعديل مفيد . والشق الثانى هو فتح الباب للاستثمارات العربية مع نبذ تأميمها نهائيا فى معاهدة مع الدول المستثمرة تسجل فى الجامعة العربية ، وهو ما يقره عليه كل مفكر غيور ويستبشر بقرار وزراء الاقتصاد فى شأنه ويود لو تم استكمال الخطوات المؤدية اليه لصالح مصر ولصالح هؤلاء المستثمرين على السواء .

* * *

التعليم والعلاج

ومثل آخر هو مجانية التعليم ومجانية العلاج للعاملين فى القطاع العام . عن الأولى يقول الباحث انه لا اعتراض على أن يبقى التعليم بالمجان حتى الشهادة الاعدادية ، بل لا اعتراض على أن يبقى التعليم الفنى كله بالمجان ، أما الجامعات فقد عجزت عن مواجهة الطلب المتزايد عليها وانخفض مستوى التعليم فيها نتيجة الازدحام . ولذلك يقترح المؤلف تخفيض هذا الطلب بقصر القبول بالمجان على النابغين من الطلاب مع فرض رسوم كبيرة على غيرهم من القادرين بدل أن يسافروا الى الخارج فينفقوا

على تعليمهم بالعملات الحرة ، ثم يشفع اقتراحه بأنه قد يكون فى هذا رجـــوع الى الوراء ، ولكن الضرورات تبيح المحظورات ، وكثيرون يشاركون المؤلف هذا النظر ، ومن قبيل ذلك المناقشة التى تثور بين الحين والحين عن انشاء جامعة أهلية بالمصروفات .

وعن مجانية العلاج للعاملين فى القطاع العام يقول ان هذا الحق اسىء استخدامه فى التطبيق الى حد كبير ، ولا اعترض على أن تبقى العمليات الجراحية بالمجان .فمامن أحد يرضى أن يفتح بطنه أو ان يجرح أصبعه دون مبرر . ولكن الكشف الطبى وصرف الأدوية يحتاجان الى اعادة النظر بحيث يدفع المريض رســما يسـيرا عند الكشف عليه ويشترك فى ثمن الدواء بنسبة معقولة ، فان من شأن هذا أن يقلل عدد المتمارضين والمتجرين فى السوق السوداء . وبالمتجمع من هذه الرسوم يمكن أن يمد العلاج الى اسر العاملين . وهو رأى صواب تداولته دوائر عمل غير قليلة العدد بل أخذ بعضـــها بجانب منه بعد أن تفـــاقمت تكلفة العلاج الطبى فى بعض الوحدات الاقتصادية الى ما يجاوز الطاقة بحيث انقلبت الى عبء ثقيل على المتاح من الموارد .

* * *

الآمال والقدرات

وأمثلة أخرى كثيرة ضربها الباحث واقترح لها حلولا يغلب عليها تقدير الممكن مع البقاء فى نطاقه بقدر الطاقة .فمن ذلك قوله عندما تحدث عما قدمته الدولة للعاملين **ان ما أتاحته الدولة لهم كان رد فعل جاء لحرمان الشعب الطويل ولكن كان من آثاره — مع التسليم بالحاجة اليه — ان انتشر بين العاملين مفهوم خاطىء هو ان الدولة مسئولة عنهم : توزعهم على المصالح والشركات حين يتخرجون ، وترقيهم تلقائيا حين يكملون فى الدرجة المدة المقررة ، وتحميهم النقابة من رؤسائهم حين يخطئون ، وتعالجهم الشركات بالمجان حين يمرضون ، وتحشر الدولة أبناءهم بالمجان مهما ضاقت بهم المدارس والجامعات .**

ويقول ان سواد الشعب كان فى حاجة الى هذه المكاسب الاشتراكية ، ولكن هل تكافؤ الفرص يعنى التسوية بين النـاس مهمـا تبـاعدت استعداداتهم ، وهل من واجب الدولة ان تمد آمال الناس الى أكثر مما يتسع له الدخل القومى؟ ان الدولة تجمع ايراداتها من انتـاج المزرعة والمصـنع ، وتنفقها فيما ينفع الشـعب وينمى الدخل ، فهل هذه البطالة المقنعة التى مهد لها ضمان الرزق والغاء الحوافز تساعد على تنمية الانتــاج وعلى تمكين الدولة من الاسـتمرار فى تقديم الخدمات التى التزمت بهـا ؟ وفى شـأن الحـوافز ضرب مثلا بجلدة البـائع وعمـولته وبالاجر بالقطعة ، وكلها تجعل الاجر متحركا وتخلق دافعا للبيع أو للانتـاج لدى البـائع أو العامل ، ثم يسأل هل العدالة تتنافى مع جعل بعض عائد العمل متحركا وتستلزم حتما أن يكون كله ثابتـا ؟



اتفاق رأى

والـكلام فى الخدمات وفى ظل اسـتراتيجية المرحلة المقبلة لابد ان يطرح مسألة ، طرحت نفسها منذ بضع سنوات،وهى الى أى مدى يمكن التوسع الرأسى أو الافقى فى تقديم الخدمات ؟ وهل ينبغى أن تكون هناك حدود لمـا ينفق على الخدمات حتى لا يضار الانتاج أو تسلب منه قدرته على تطوير منتجاته وترشيدها وتحسينها والاستزادة من كمياتها لمقـابلة الطلب المتزايد عليها ؟ منذ سنوات كان هناك اتجاه غالب — ربما لا يزال بعضـه سائدا — ان تقتصر الدولة على تمويل القدر من الخدمات الذى يقابل موارد القطاع السيادى أو الموارد المبـاشرة ، وهى اصطلاحا غير الضرائب المباشرة ، اى كل أنواع الضرائب — مباشرة أو غير مباشرة والرسوم والاتاوات — بحيث لا يضاف اليها جانب كبير أو صغير من الموارد العامة الأخرى ولا من مدخلات القطاع الانتاجى . وســواء أكان هذا الاتجاه

لايزال سندا أم جازت عليه متطلبات المعركة ، فان الأمر يقتضى فى ظل المعركة وفى ما بعد المعركة أن يبت فى هذه المسألة الهامة : **الى أى مدى يراد التوسع فى مجـــال الخدمات !** ان الخـــدمات بطبيعتها دائمة النمو وقد يصعب وضع حد أعلى لها ، ولكن من الممكن — بل من المتعين — أن ننفق مرحلة بعد مرحلة على الاطار الذى نديرها فيها لنكفل قدرا متوازيا منها لكل المواطنين فلا يحرم منها مواطن أو مجمـــوعة من المواطنين لحساب انتفاع مواطن آخر أو مجموعة اخرى من المواطنين ، ولكى نجعل كلفتها فى النهاية متناسبة مع الممكن المتاح من الموارد المحدودة . ولصاحب التقرير رأى فى ذلك يضـــعه فى هذه الكلمات عندما يتكلم على ضرورة وقف التضخم المتزايد فى الاستهلاك فيقول **ان فى كل بيت مصنعا للنسل** ، وكل مولود جديد مشكلة جديدة ، لانه فى حاجة الى طعام ولباس ومسكن وسرير فى البيت وفى المستشفى والى مقعد فى المدرسة وفى الاتوبيس . ويشفع ذلك بقوله انه منذ خمسة عشر عاما كنا نستورد شيئا من القمح.أما اليوم فان ما نستورده منه يستوعب كل حصيلتنا من صادرات القطن وهى حصيلتنا الرئيسية ويبقى ما نستورده من الفول واللحوم والاسمدة والأدوية والبن والشاى وغيرها . ثم يقرر ان زيادة النسل أصبحت تجل عن مجرد التوعية وتكوين المنظمات ، فلابد من اباحة التعقيم والاجهاض فى اقصى حدود يسمح بها الدين ، ولابد من الحرمان من المزايا الاشتراكية كلما زاد عدد الأبناء على اثنـــين .

* * *

قرارات مبدئية

ويسلمنا هذا النقاش الى وضع المسائل الكبيرة التى تحتاج الى قرارات مبدئية على غير الترتيب الذى وضعه المؤلف كشكل من « التنويع » على ذات التفكير مع اضافات هامة اليها على نحو ما فصلناه من قبل .

والحقيقة انه لابد من الوصول الى اتفاق رأى كامل حول بعض الأمور الأساسية من حيث هى مبادىء يجب أن يقطع فى شأنها برأى . فاذا حاولنا ان نعدد تلك المبادىء مما سبق ذكره ومما لم يسبق فربما وصلنا الى الوضع الآتى :

الخدمات والموارد : وهو ما سبق ايضاحه مطولا . لابد أن يتم ولو دوريا كل بضع سنوات فى النسبة التى يجب أن تظل قائمة بين الخدمات والموارد ، وليس ذلك شيئا غريبا فى بلد ينمـــو ويحرص على دوام النمو .

حقوق الشعب : وربما طرح المبدأ السابق مســـألة وجـــوب تبير الخـــدمات كحقوق أساسية للشعب.ولا خلاف على ذلك،ولكن يبدأ اختلاف الرأى حول تحديد القدر الممكن او غير الممكن من الخدمات . وعند كثيرين من المفكرين ان تحديد نطاق الخدمات فى دائرة الممكن تمـــويلا لا يمس أى أصـــل اشتراكى وليس معناه الرجعة عن مكاسب الشعب أو الانتقاص منها من حيث المبدأ ، وانما هو عودة الى دائرة الممكن المقدور عليه وتصحيح لاداء الخدمات بحيث تتوافر لها الجدية والجودة بدلا من ازجائها بغير اكتراث مما يجعل الانتفاع بها محدودا بل منتفيا فى كثير من الحالات .

تحمل بعض العبء : وهـــذه أيضـــا مســـألة مرتبطة بالمسألتين الأساسيتين السابقتين وهى أن يتحمل المواطن الذى يطلب الخدمة باشتراك رمزى فى تكلفتها . ولا ينبغى أن يكون هناك لبس فى هذا الصدد ، فان تكلفة الخدمة وعبئها الكبير تتحمله الدولة ابتـــداء وانتهاء ، ولـــكن فرض اشتراك رمزى على المواطن يجعله يقصر طلب الخدمة على الاحتيـــاج اليها احتياجا حقيقيا . ومثل ذلك أن يتحمل العامل رسما ضئيلا للعلاج وجزءا من ثمن الدواء . ومثله أن يميز فى أداء الخدمة بين من يستطيع أن يتحمل بعض عبئها ومن لا يستطيع . ومثال ذلك التعليم الجـــامعى للقادرين سواء فى الجامعات العـــامة أو فى

جامعات خاصة ، ومثله أيضا أن تخصص بعض الاجنحة فى المستشفيات للخدمة نظير التكاليف بعضها أو كلها .

الاجر والانتاج : وهى مسألة لها كل مبرراتها فوق الحد الأدنى من الاجر — كيفما كانت دورية المحاسبة عليه — بحيث أن يرتبط الاجر بالانتاج ارتباطا فعليا فيما يزيد على الجزء الثابت — الأدنى — من الاجر وهو القدر الذى يدخل فى واجبات الدولة ان تضمنه للمواطنين .

الانفتاح الاقتصادى : لقد قلنا من قبل أن الانفتاح هو الانفتاح ، وان الانفتاح الاقتصادى يقتضى أن يصاحبه انفتاح ادارى وانفتاح تشريعى وانفتاح مالى وانفتاح قضائى وانفتاح فى الحركة وفى الانتقال للاشخاص مثل الأموال الى آخر كل صور الانفتاح . وهو ما يبدو تماما ان الدولة اتجهت اليه كأصل من أصول سياستها منذ بعض الوقت وزاد اتجاهها اليه ولابد أن يزيد أكثر — بعد اكتوبر وما وطدته روحه الجادة فى النفوس من الثقة والبعد عن الارتياب .

الاصلاحات الشخصية : ولقد كنا نجتهد اجتهادات شخصية فى معظم ما اقدمنا عليه من اصلاحات ادارية فى الماضى ، وهو ما يجب أن نتحرر منه منذ الآن . وليست هذه مصادرة للاجتهادات الشخصية ولكنها استدعاء لروح الجماعة ولجهودها المشتركة لكى تحل فى النهاية محل القرار الفرد . وأوضح ذلك فأقول ان الاجتهاد الشخصى مطلوب ومطلوب الاستزادة منه . وليس فى هذا من شك . ولكن القرار المفرد الذى يتخير بين البدائل ينبغى أن يكون قرارا من رأى متجمع أو من رأى مشترك من مجموعة من القادرين عليه — مثل المجالس القومية مثلا أو اية هيئات أو لجان أو مؤتمرات أو مجتمعات رأى كيفما كانت — ضمانا لاستبعاد النزوة أو فى أقل القليل ضمانا لحسن الرأى وكماله ووفائه بأكبر قدر من المصلحة . ان القرار المفرد مطلوب فى أعمال التنفيذ . أما فى رسم السياسات وتحديد الاتجاهات فان القرار المشترك أولى بالاظهار والتقديم .

القاهرة

وفى غير هذه الأمور المبدئية يتوزع الرأى بين صاحب التقرير والقارىء فى بعض المسائل الجوهرية مثل مشكلة الجهل أو مشكلة الفقر أيهما أولى بالتقديم ، ومثل وقف تضخم الاستهلاك هل يكون فقط بضغط الاعداد أم بفرض انماط استهلاكية أم بطريق آخر ، ومثل محو الأمية : وهو يرى أن يؤخذ فى شأنها بما أخذت به كوبا من قفل الجامعات سنة وتكليف كل متعلم بأن يمحو أمية ثلاثة من المواطنين الزاما ، وربما كان ذلك رأيا صوابا مع بعض التعديل الى غير ذلك من المسائل التى يختلف فيها رأى عن رأى ولكن غالب الآراء التى ساقها الباحث فى تقريره ، وهى كثيرة ومتعددة الجوانب ومثيرة للتفكير ، يكاد يتفق معه فيها كل قارىء متابع وشجاع الرأى .

خذ مثلا واضحا هو ما عرض له عندما تحدث عن القاهرة فقال ... **ان فى القاهرة تكاثرا سكانيا يتفاقم مع تزايد النازحين اليها من الأقاليم وفيها أزمة مواصلات حادة لاتحلها الأوتوبيسات، مهما كثرت ، لان الشوارع لا تتسع لها ، وفيها أزمة مساكن لان المبانى لا تلاحق تكوين الاسر ، وفيها زيادة فى الحوادث والمخالفات سببها عجز شرطة المرور وشرطة النجدة عن ملاحقة المضاعفات، وفيها تدهور فى مرافق المياه والمجارى والتليفونات والكهرباء لان هذه المرافق عجزت عن ملاحقة الزيادة فى عدد السكان . والزيادة فى عدد السكان ليس مردها الى نزوح النازحين فقط وانما الى تزايد قاطنيها فى النسل** ، الأمر الذى لا يرجى لها معه صلاح الا اذا نظرنا نظرة جديدة الى تحديد ما نطلبه من خدمات والى تحديد الاعداد التى تسخر المرافق لخدمتها .

ولكن صاحب التقرير لا يكتفى بهذا الرأى الذى يتردد دائما من وجوب تحديد عدد قاطنى القاهرة،ولكنه يشفعه برأى آخر يكمله بقوله انه

لا يجد الا حلا واحدا أصيلا هو نقل العــاصمة بالتدريج من القاهرة الى مدينة متوسطة من مدن الصعيد ولتكن المنيا ، فننقل اليهــا مثلا وزارة الزراعــة بموظفيها ، وبعد وقت تنقــل وزارة التربية والتعليم ثم وزارة التعليم العالى ثم وزارة الأوقاف ... وهكذا . ويؤيد رأيه فى ذلك بأنه سبق ان نقلت عدة عواصم الى مدن أخرى فى بلاد كثيرة كتركيا والباكستان والسعودية وليبيا والبرازيل . كما ان مدنا أكبر كثيرا من العواصم فى بلاد أخرى كالولايات المتحدة وسوريا والاتحاد السوفيتى والمـانيا الغربية وسويسرا . وقد ذكر ذلك لكى يدلل على أنه ليس حتمــا أن تكون العاصمة السياسية هى أكبر المدن جميعا . ومع وجاهة المقدمات المنطقية التى ساقها المؤلف بين يدى اقتراحه فان هناك هامشا لاختلاف الرأى معه فى النتيجة . فان الهدف النهائى وهو تحديد عدد سكان القاهرة وتخفيف الضغط عليها يمكن أن نصل اليه عن طريق احلال الحكومات المحلية محل الادارة المحــلية . ولقد كان ذلك اتجــاها من الاتجاهات المرموقة منذ ســنوات والى ما قبل حرب ١٩٦٧ . ويكاد ذلك يكون شبيها بمــا يقترحه المؤلف ولكنه لا يحتاج الى نقل العاصمة ولا هو يقصر الاهتمام على مدينة واحدة كما هو مقترح فى شأن المنيــا . ولكن يمكن أن نوزع الوزارات توزيعا لا مركزيا — بدلا من نقــل الوزارة ذاتهــا — على عدة مدن هى عواصم الحــكومات المحلية . وقد يكون مما يعــالج التضخم الهائل الذى تعانى منه القاهرة ما أعلنت عنه الدولة مؤخرا فى بيانها فى مجلس الشعب من انشاء ثلاث مــدن جــديدة — كاملة المرافق والسلطات — فى المساحات الصحراوية الفضاء على أبعاد نسبية من القــاهرة . وقد أعلن ان تخطيط تلك المدن وتزويدها بالمنشــآت والمرافق سيكون من الاكتمال بحيث يغرى بالانتقال اليها وسكناها .

أقول ذلك لاننى اعتقد ان القــاهرة ليست عاصمة مصر فقط ولكنها — بدون أية ادعاءات — عاصمة البلاد العربية التى يفخر بها جميع العرب كما نفخر . والقاهرة اسم كبير ، وتاريخ ضخم قديم ومتلاحق ، ومركز اشعاع فى العالم العربى حتى فى أحلك العهود التى مرت بها ، وهى اليوم منارة تبعث بنــورها فى كل اتجــاه وفى كل منحنى . واعتقادى واعتقاد كثيرين انها ستبقى كذلك . ولا شك فى ان كل ذلك محل اتفاقنا جميعا ، ولكن قد يقال أن نقل العاصمة الرسمية ليس معناه التقليل من أهمية القاهرة أو المساس بتاريخها ، وان القاهــرة ســتبقى القــاهرة ما ظلت مركز الاشعاع الذى هو هى ، وان الأمر لا يخرج عن تخليصها مما تعتلج به من تورم وازدحام . فان يكن الأمر كذلك فان فى الحكم المحلى وفى اللامركزية المصلحية وفى انشــاء مراكز التجميع والسكن الجديدة استجابة لتلك الرغبة دون تعريض مركز القاهرة كعاصمة مصر والعروبة لأية هــزة من قريب أو بعيد .

* * *

النقط فوق الحروف

ولو أردت أن أدل على ثراء التقــرير بالآراء التى تجمع بين الخلفية العــلمية وبين تمرس البــاحث بالواقع الادارى ومقــارفته لالتواءاته ومعالجتــه لمتــاعبه أو معاناته العــريقة التى استخلص منها تلك الآراء ، لو أردت ذلك لمــا اسعفتنا هذه المساحة . ففى كل صــفحة من التقرير رأى ما ، بل فى كل فقرة رأى ، ورأى سديد . ولقد ينطق العرض السابق بذلك وتكمله المقتطفات القليلة جدا التالية التى قد يعوزها القالب الجامع وافتقاد الجزئيــات ولكنها مليئــة بثروة فى الفــكر وحكمة مأخــوذة من التجربة المتكررة :

فعن البيروقراطية والروتين والرقابة ومــلء المناصب ملأ عشوائيا وعن الضرورات الادارية والتنظيم المحاسبى يقول :

* لقد ساعد على تمكن البيروقراطية ان زحفت رجال الحكومة على مناصب القطاع العام فزحفت معهم قواعد ديوان الموظفين وروح الاستيفاءات

الورقية ولوائح تحديد المسئوليات ، مما قضى على عنصر المبادرة الفكرية والتصدى للمشاكل.

* لايزال بعض المديرين ينقلون ذويهم ايثما ذهبوا .

* ان وضع الموظف الخطأ فى المكان الخطأ يفقده حبه لعمله واهتمامه به .

* الامضاءات الكثيرة لا تعنى مزيدا من التدقيق .

* الرقابة عمل سيكولوجى قبل ان تكون عملا ماديا ، وليس الغرض منها ضبط المخطىء أو المختلس بقدر ما هو تفادى الخطأ والاختلاس.

* للقضاء على السلبية لابد أن ينبع الحكم على اخطاء المديرين من الدوافع التى دعتهم الى التصرف .

* ان الانحراف فى الرقابة شر من أغفالها . فان التزيد فيها يشل الانتاج ويربك العمل .

* ان الاسلوب التقليدى فى ملء المناصب القيادية بالقدامى لم يعد مناسبا لمواجهة تحديات عصر التنمية .

* ان المنشآت فى عهد الرأسمالية كان لها أصحاب تحل مصلحتهم الخاصة وملاحظتهم الشخصية محل النظام . أما المال العام فلا عاصم له الآن الا اتباع النظم الادارية والمحاسبية فى التخطيط والتنفيذ ، ووضع نظم للضبط الداخلى وأقيسة للاداء وحوافز للانتاج .

* ان الضرورات الادارية فى العهد الاشتراكى أصبحت مساوية فى خطورتها للضرورات السياسية .

* لقد اثبت الاستقصاء ان الرئيس الادارى ينزل فى النهاية عند رأى من دونه فيما يعرض عليه من أوراق بنسبة ٩٠٪ .

* لابد من بث روح الاستقرار فى نفوس الناس بافهامهم ان الأصل فيهم جميعا انهم أهل ثقة الا حين يثبت عكس ذلك .

* يعمل القطاع العام فى مصر فى ظل منافسة منعدمة وحماية جمركية مانعة .

وغير ذلك كثير .

وسواء اتفقت مع صاحب التقرير أم اختلفت فلن تملك الا أن تقيم جهده تقييمه الحق ، وتقف طويلا التفكر معه فيما يقول .

احمد عبد الغفار

نحو التقدم .. أو نحو الركود

تتطلب المنظمات جهودا تعاونية من جميع العاملين بها ، ولكسب هذا التعاون تضع نظما للسلطة والرقابة تجعل المرؤوسين يعتمدون على الرؤساء فى كل شىء ، كما انها تضع نظما للتنافس لحفز الافراد على العمل بينما هى فى الحقيقة توقع بينهم .. أو بمعنى آخر تدفع بالناس الى التناحر والتباعد فى الوقت الذى يتحدث فيه الرؤساء عن التعاون. كل هذه النظم تحول دون توجيه الفرد نحو التقدم الشخصى وبالعكس تقوده الى انغلاق الفكر والركود .

كما تميل المنظمات الى أن تخطط لكل شىء بما يبعد أى غموض أو لبس كلما كان ذلك ممكنا وهذا بالتأكيد يحد من قدرة الفرد على تحدى التجارب الجديدة ، واذا كانت نظم الثواب والعقاب تؤكد القصاص من الاخطاء فان الشخص الذى يفضل ما هو جديد يكبت فى نفسه هذه الصفة ويحاول جهده ألا يخرج عن المسارات المطروقة .

وللناس القدرة على السير فى أحد الطريقين .. الاتجاه نحو التقدم أو الاتجاه نحو الركود وتصميم النظام الذى يعملون فيه يمكن أن يؤثر على أى الاتجاهين يتخذون والى أى مدى يسيرون فيه ، وبقدر انصرافهم نحو الركود بقدر ما تزيد امكانية حدوث أمراض تنظيمية ، وبقدر توجيه انفسهم نحو التقدم بقدر ما تجود المنظمة صحيا .

(مجلة هارفارد للاعمال — يولية / أغسطس ١٩٧٣)

نظرات فى الإصلاح الضريبى

مراجعة جديدة للضرائب القديمة

(٢) ضرائب المبانى ... وتطوير الضرائب التقليدية

بدر الدين أبو غازى

نشرنا فى العدد السابق من المجلة المقال الاول من سلسلة المقالات التى يحررها الكاتب حول نشأة النظم الادارية وتطورها ، عالج فيها ضرائب الأطيان ومشكلات الزراعة . وفى هذا العدد ننشر المقال الثانى حول « ضرائب المبانى » باعتبارها ثانى الضرائب العقارية فى مصر والتى تمثل مع ضريبة الأطيان النوع التقليدى القديم للضرائب المباشرة . والكاتب يعرض التطور التاريخى لهذه الضرائب منذ العهد العثمانى حتى الآن مع تناول هذا الموضوع بالتحليل مع الناحيتين التشريعية والاجرائية .

ضريبة المبانى هى ثانى الضرائب العقارية فى مصر ، وهى تمثل مع ضريبة الأطيان النوع التقليدى القديم للضرائب المباشرة .

بدر الدين ابو غازى

وزير الثقافة الأسبق

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « مراجعة جديدة للضرائب القديمة — ضرائب الأطيان ... ومشكلات الزراعة) نشر فى عدد اكتوبر ١٩٧٣ — العدد الثانى — المجلد السادس .

نرى صورة لها تتشكل فى العصر العثمانى منذ سنة ١٥١٧ ميلادية ، حيث كانت ضريبة المبانى مصدرا من مصادر تمويل الجزية السنوية تحصل من الأهالى باسم « الميرى » ، ويتولى تحصيلها الملتزم ثم يوردها الى الحكومة ، ويحصل معها ضريبة أخرى يجبيها من الأهالى لحسابه الخاص .

وبهذا النظام البدائى ظهرت ضريبة المبانى ، واقتضى فرضها مع ضريبة الأطيان انشاء جهاز ادارى أطلق عليه « قلم الأفندية » ، مهمته تقرير الضرائب ومراقبة تحصيلها وتسلمها من الملتزمين .

على أن العصر المصرى الحديث جاء بتنظيم آخر فرضت فيه عوائد المبانى فى سنة ١٨٤٢ بسعر١/١٢من القيمة الايجارية،ولكن أداء هذه الضريبة كان مقصورا على المصريين وحدهم ، اذ رفض الأجانب دفعها ، وأيدتهم فى ذلك المحاكم المختلطة استنادا الى العرف ، ثم صدر باحكام هذه الضريبة أمر عال فى ١٣ مارس سنة ١٨٨٤ وذلك على ضوء توصيات لجنة التحقيق العليا التى شكلت بالأمر العالى الصادر فى ٢٧ يناير ١٨٧٨ والتى وضعت أسس اصلاح نظام الضرائب فى مصر ، وقد كان لتوصياتها جوانبها التشريعية والادارية ، اذ تطلبت استناد كل ضريبة الى قانون ، وان يتسم تطبيقها بالشمول ، كما رسمت معالم الادارة الضريبية ، فوضعت قواعد تنظيمية لجباية الضرائب ، واقترحت اخضاع المحصلين لنظارة المالية ، وأنشاء قضاء مستقل للفصل فى شكاوى الضرائب . وكذلك أوصت بالغاء الضرائب الشاذة ذات الايراد الضئيل ، وخاصة الضريبة الشخصية ، ورسوم الدخولية والأسواق فى القرى ، ورسوم الوزن ورسوم بيع المواشى .

وقد اخذت هذه التوصيات تباعا سبيلها الى التنفيذ ، فلم يبق من الضرائب المباشرة فى سنة ١٩٢٠ الا الضرائب العقارية على الأطيان والمبانى .

ونظمت الأحكام الأساسية لضريبة المبانى بأمرين عاليين آخرين فى مارس سنة ١٨٨٦ ، وديسمبر ١٨٩١ ، وبقانون صدر فى سنة ١٩٠٩ فضلا عن لائحة الادارة العمومية الصادرة فى ١٣ مارس ١٨٨٤ .

وقد ظلت ضريبة المبانى تحكمها تلك الأوامر العالية والقوانين واللوائح الى أن الغيت ، وحل محلها القانون ٥٦ لسنة ١٩٥٤ الذى ينظم احكام ضريبة المبانى حاليا .

ووفقا لهذا القانون تفرض ضريبة المبانى على أساس القيمة الايجارية للعقارات المبنية والأراضى الفضاء المستغلة والمستعملة فى أغراض غير الزراعة والتركيبات التى تعتبر فى حكم العقارات المبنية .

ولا تسرى الضريبة على كل العقارات المبنية ، وانما تقتصر على تلك القائمة فى المدن والبلاد التى صدرت بها أوامر عالية أو مراسيم والمبينة فى جدول مرافق للقانون ، وكذلك المدن والبلاد التى يضيفها وزير المالية والاقتصاد الى الجدول المذكور . كما أن القانون يخوله حذف مدن منه .

ويتطلب ربط هذه الضريبة اجراءات ادارية تبدأ بحصر العقارات ، وهى عملية تجرى كل عشر سنوات بعد أن كانت تجرى كل سنتين فى ظل مرسوم ١٣ مارس ١٨٨٤ . على أن عملية حصر سنوى تتم بالقياس الى العقارات المستجدة والأجزاء التى أضيفت الى عقارات سبق حصرها ، والعقارات التى حدثت فى أجزائها أو فى بعضها تعديلات غيرت معالمها أو كيفية استعمالها والعقارات والأراضى الفضاء المستقلة عنها التى زال عنها سبب الاعفاء .

ويتولى حصر العقارات رجال الضرائب والادارة والاسكان ، وتتطلب عملية الحصر سنتين لاتمامها .

على أن القانون قد القى على المولين واجب الاقرار فى مواعيد حددها ترتبط بتوقيت الحصر العام ، وبالحصر السنوى فى الحالات التى يجرى فيها الحصر ، وذلك ابتغاء تيسير عملية الحصر واجراءاتها الادارية .

وتأتى عملية التقدير بعد عملية الحصر ، وتتولاها لجنة تؤلف من أربعة أعضاء ، منهم اثنان يمثلان الحكومة ، واثنان من أرباب العقارات المبنية بينهما وزير المالية والاقتصاد ، ومهمة هذه اللجنه تقدير القيمة الايجارية السنوية للعقارات ، ويراعى فى تقدير هذه القيمة جميع العوامل التى تؤدى الى تحديدها ، وعلى وجه الخصوص الأجرة المتفق عليها اذا كان العقد خاليا من شبهة الصورية أو المجاملة .

ويتم الاعلام بالقيمة المقدرة بالنشر فى الجريدة الرسمية ، وبالاعلان فى جهات الادارة ومأموريات الضرائب العقارية ، وباخطار الممول باعلان خاص .

ويلى ذلك التظلم من قرارات التقدير امام مجلس المراجعة ، وهو مجلس مختلط من ثلاثة من موظفى الحكومة وثلاثة من الملاك .

ولقد ظل نظام ضريبة المبانى على سماته التقليدية لم تجر عليه الا تعديلات طفيفة بعد سنة ١٩٥٤ بهدف بعض التيسيرات على الممولين كالزام الادارة الضريبية باخطار الممول بتقدير الضريبة خلال ثلاثه أشهر على الأكثر من تاريخ النشر العام ، وذلك حتى يتاح له التظلم خلال المدة الثابتة التى حددها القانون ، وهى ستة أشهر من تاريخ النشر العام ، وبذلك استحث هذا النص جهة الادارة على الاخطار فى موعد لم تكن تلتزم به وكانت تفوت على الممولين فرص الطعن .

وكذلك النص الخاص بتحديد شروط التظلم أمام مجلس المراجعة ، اذ كان يتطلب فيما يتطلب لقبول التظلم اداء آخر قسط من الضرائب فرؤى التجاوز عن هذا الشرط ، باعتباره أن التظلم لا يوقف الدفع ، وأنه لا وجه لتعليق التظلم على أداء الضريبة اكتفاء بالتأمين الذى يدفعه المتظلم الذى وضع له حد أقصى قدره عشرون جنيها تنسيقا بين حكم التظلم فى قانون ضريبة المبانى ، وحكمه فى قانون ضريبة الأطيان .

وكذلك التنظيم الادارى الخاص بسداد الضريبة على قسطين ، بدلا من أربعة أقساط من التعديلات التى ادخلت على قانون تلك الضريبة حتى سنة ١٩٦٠ تلك التى صدرت حسما لخلافات حول الخضوع للضريبة أو الاعفاء منها والتى أظهرت أحكام المحاكم أو فتاوى مجلس الدولة الحاجة الى التصدى لها بالتشريع .

وقد ظل سعر هذه الضريبة حتى هذا التاريخ متسما بالثبات ١٠٪ من القيمة الايجارية بعد استبعاد ٢٠٪ مقابل مصروفات الصيانة .

وهى نسبة تقارب النسب المطبقة فى القوانين المعمول بها فى بعض البلاد الأجنبية ، اذ تبلغ الضريبة فى تركيا ١٢٪ ، وفى رومانيا وايطاليا ١٠٪ ، وفى فرنسا ١٨٪ .

أما اعفاءات تلك الضريبة فهى اعفاء حد الكفاف ، ويقتصر على العقارات التى لايجاوز صافى قيمتها الايجاريه السنوية ثمانية عشر جنيها ، بشرط الا تزيد القيمة الايجارية لجملة العقارات التى يملكها الممول أو له حق الانتفاع عليها على هذا المبلغ .

والاعفاءات التى تتعلق بصفة مالك العقار كالعقارات المملوكة للدولة . والعقارات المملوكة للهيئات العامة المحلية بشروط حددها القانون ودور السفارات والمفوضات والقنصليات .

وهناك اعفاءات أخرى تتصل بغرض استعمال العقار كالأبنية المخصصة للشعائر الدينية ، والأبنية المملوكة للجهات والجمعيات الخيرية والاجتماعية والعلمية وأبنية النوادى الرياضية والمستشفيات والمستوصفات المملوكة لجمعيات خيرية والمدارس التى تختص بتعليم الدين .

وقد ظل التنظيم التشريعى لضريبة المبانى متسما بطابع نظامنا الضريبى من حيث استهدافه غرضا ماليا هو خلق مورد ضريبى للخزانة ، ولم يستخدم التشريع كأداة لاحداث اغراض اقتصادية أو اجتماعية هامة قد تضحى بالغرض المالى الذى تخدمه تلك الضريبة والتى لها صفات الضريبة التقليدية من حيث الاستقرار والجمود والحياد .

غير أن هذه الضريبة بدأت تخرج بشكل ملحوظ عن غرضها المالى ، وتستخدم كأداة لخدمة أغراض التشييد والاسكان وتوجيه سياسة البناء لاغراض السكن ، كما استخدمت لصالح المستأجرين وتداخلت مع قوانين الاسكان وقوانين العلاقة بين المالك والمستأجر على نحو

غير من معالمها ، وخرج بها عن أهدافها المالية أو غلب أهدافا أخرى على هذه الأهداف ، فضلا عما أحدثه هـذا التحول من تعقيد فى تنظيم الضريبة والقى على جهاز ادارتها اعباء واشاع خلافات بين الجهاز الضريبى ومموليه .

وتفصيل ذلك أن قوانين ضريبة المبانى ادركتها معالم التغيير فى تيار التشريعات الاشـــتراكية التى صدرت فى سنة ١٩٦١ وأوضح هذه المعالم تحويل سعر هذه الضريبة من سـعر نسـبى ثابت الى سعر تصاعدى بموجب القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦١ الذى جعل سعر الضريبة كالآتى :

١ ــ ١٠٪ من القيمـة الايجارية السنوية بالنسبة الى المساكن التى يتجاوز فيها متوسط الايجار الشهرى للحجرة بالوحدة السكنية ثلاثة جنيهات ، وكذا بالنسبة الى المبانى المستعملة فى أغراض خلاف السكن .

٢ ــ ١٥٪ من القيمة الايجارية بالنسبة الى المساكن التى يزيد فيها متوسط الايجار الشهرى للحجرة بالوحدة السكنية على ثلاثة جنيهات ، ولا يتجاوز خمسة جنيهات .

٣ ــ ٢٠٪ من القيمـة الايجارية السـنوية بالنسبة الى المساكن التى يزيد فيها متوسـط الايجار الشهرى للحجرة بالوحدة السكنية على خمسة جنيهات ، ولا يتجاوز ثمانية جنيهات .

٤ ــ ٣٠٪ من القيمة الايجارية بالنسبة الى المساكن التى يزيد فيها متوسط الايجار الشهرى للحجرة بالوحدة السكنية على ثمانية جنيهات ، ولا يتجاوز عشرة جنيهات .

٥ ــ ٤٠٪ من القيمة الايجارية السـنوية بالنسبة الى المساكن التى يزيد فيها متوسـط الايجار الشهرى للحجرة بالوحدة السكنية على عشرة جنيهات .

وقد أفصـحت المذكرة الايضـاحية للقانون المذكور عن حكمة هذا التعديل الذى مس أساسا من أسس تلك الضريبة ، فذكرت أن الدولة تعمل جاهدة فى تهيئة المسكن المناسب لـكل مواطن تحقيقا للمجتمع الديمقراطى الاشتراكى التعاونى وتحقيق هذا الهدف يتطلب الاكثـار من المساكن الاقتصادية والمتوسطة التى تتلاءم ، وحالة الغالبية العظمى من أفراد المجتمع دون المساكن الفاخرة التى ينشدها اقلية ضئيلة من الافراد . لهـذا عملت الدولة على تشجيع سياسة انشاء هـذا النوع من المساكن بشتى الصور . ونظرا لمـا لوحظ من أن بعض أصحاب رؤوس الأمـوال لا يزالون يقيمون المسـاكن الفـاخرة تحقيقـا للايرادات الكبيرة ، لذلك روعى التدخل بطريق التشريع للحد من انشاء المساكن الفاخرة حتى تتجه اغلبية الأموال الى انشاء المســاكن الاقتصادية .

وأعقب هذا القانون قانون آخر هو القانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ الذى اقحم مستأجرى العقارات المبنية فى مجال الاعفاء ، اذ نص على اعفـاء المساكن التى لا يزيد متوسط الايجار الشـهرى للحجرة بالوحدة السكنية منها على ثلاثة جنيهات من أداء الضريبة على العقارات المبنية والضرائب الاضافية الأخرى . كما أعفى من أداء ضريبـة المبانى وحدها المساكن التى يزيد متوسط الايجار الشهرى للحجرة بالوحدة السـكنية فيها على ثلاثة جنيهات ، ولا يجاوز خمسة جنيهات .

والزم القانون المالك فى كلتا الحـالتين بأن يخفض قيمة الايجار للمساكن بما يعادل ما خص الوحدة السكنية من الاعفاء .

ونص القانون على سريان الاعفاء والخفض المنصوص عليهمـا فيه بالنسـبة الى المبـانى المستخدمة لغير السكن .

وكانت التشريعات العاجلة من سمات هـذه الفترة ، فلم يلبث أن تكشف أن القـانون ١٢٩ لسنة ١٩٦١ الذى عدل سعر الضريبة على المبانى قد اغفل فى عجلة اعداده احكاما روعى تضمينها قانون الاعفاء رقم ١٦٩ لسنة ١٩٦١ وهـذه الأحكام خاصـــة بالنص على سريان الضريبة

التصاعدية على المبانى المنشأة أصلا لتكون سكنا ، ولو استعملت لأغراض خلاف السكن .

كما نص المشروع على مراعاة زيادة عدد حجرات الوحدة حجرة واحدة اذا اشتملت على صالة أو أكثر عند حساب الضريبة والاعفاء .

كما نص على الزام المالك باخطار الجهات المختصة عند تغيير استعمال المبنى من غرض غير سكنى الى أغراض السكن ، نظرا لاختلاف سعر الضريبة باختلاف الغرض الذى أنشىء من أجله المبنى . وازاء هذا التعقيد الذى أدخل على نظام تلك الضريبة ومواجهة للصعوبات التى توقع المشرع ظهورها فى التطبيق فقد نص على تشكيل لجنة عليا تختص بتفسير هذا القانون وتعتبر قراراتها فى هذا الشأن تفسيرا تشريعيا ملزما .

واذا كان القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦١ قد صدر عن حكمة توجيه مشروعات البناء الى المساكن الاقتصادية والمتوسطة التى تتلاءم مع حالة غالبية أفراد المجتمع ، فان القانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ قد صدر كما أفصحت المذكرة الايضاحية مسايرة لسياسة الحكومة الاشتراكية ، ورغبة فى تخفيف أعباء المعيشة عن أصحاب الدخول المحدودة والمتوسطة وللتخفيف عن كاهل المستأجرين بنزول الدولة عن الضريبة المستحقة لها لصالحهم .

وبعد ذلك صدر قانون آخر ينظم تحديد ايجار الأماكن هو القانون رقم ٤٦ - لسنة ١٩٦٢ ، وهو يقضى بتحديد ايجار الأماكن التى أنشئت بعد العمل بالقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٦١ الذى قضى بتخفيض ٢٠٪ من أجور الأماكن التى انشئت بعد العمل بالقانون ٥٥ لسنة ١٩٥٨ فى شأن خفض ايجارات الأماكن . ويضع القانون ٤٦ أساسا آخر لتحديد الايجار على أساس صافى فائدة استثمار العقار بواقع ٥٪ من قيمة الأراضى والمبانى ، ٣٪ من قيمة المبانى مقابل استهلاك رأس المال ومصروفات الاصلاحات والصيانة والادارة ، على أن يضاف الى القيمة الايجارية المحددة ، وفقا لما تقدم ما يخصها من الضرائب العقارية ، الأصلية والاضافية المستحقة ، مع مراعاة الاعفاءات المقررة بالقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٦١ ، وذلك بمعنى أن الايجار لا تضاف اليه ضريبة اذا كان متوسط الايجار الشهرى للحجرة لا يجاوز ٣ جنيهات . فاذا زاد على هذا القدر ولم يجاوز خمسة جنيهات أعفيت الوحدة السكنية من الضرائب الأصلية وحدها . أما اذا زاد الايجار على ذلك ، أضيف الى القيمة الايجارية المعتمدة ما يخصها من الضرائب الأصلية والاضافية على السواء .

وقد وكل القانون المذكور الى لجان تقدير القيمة الايجارية المنصوص عليها فى المادة ١٣ من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ تحديد ايجار المبانى وتوزيعها ، وعدل تشكيلها بضم اثنين اليها من مهندسى الادارات الهندسية المحلية بالمحافظة .

كما خول المالك أو المستأجر التظلم من قرار لجنة التقدير أمام مجلس المراجعة المنصوص عليه فى القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ ، على أن يعاد تشكيله بحيث يكون برئاسة قاض ينتدبه رئيس المحكمة الابتدائية بدائرة المحافظة ، ويضم الى عضوية المجلس اثنان من مهندسى الادارات الهندسية المحلية بالمحافظة يصدر بتعيينهما قرار من المحافظ .

وقد شكلت لتفسير هذا القانون تفسيرا تشريعيا ملزما لجنة عليا برئاسة وزير الاسكان والمرافق بعد فترة من صدوره ازاء ماتبين من حاجة الى هذه اللجنة لمواجهة المشكلات التى عرضت فى السنة الأولى من تطبيق القانون .

من مجموع هذه التشريعات يبين أن الاتجاه نحا منذ سنة ١٩٦١ الى الربط بين العلاقة بين المالك والمستأجر وبين التنظيم الضريبى ، بل الى اقتحام أحكام تتعلق بالايجار وسياسة الاسكان على القوانين الضريبية فى كثير من الأحيان .

ويبين من استعراض هذه القوانين واستقصاء أثرها الحقائق الآتية :

أولا : ان البعد الادارى لم يكن ملحوظا عند اعداد هذه التشريعات . فما كادت تخرج الى التطبيق حتى تعثرت فى تعقيدات ومشكلات ادارية ابرزها أن عدد الحجرات لم يكن عنصرا هاما من عناصر تحديد ضريبة المبانى أو الاعفاء منها عند اجراء الحصر والتقدير العام الذى لم يكد يفرغ منه فى سنة ١٩٦٠ وهو يجرى كما قدمنا كل عشر سنوات — حتى صدرت قوانين جعلت الغرفة لا الوحدة السكنية هى المناط فى تحديد سعر الضريبة وفى تقدير الاعفاءات ، ولم تكن المصلحة ولا الممولون يعطون أهمية لوصف العقار بدفاتر الحصر وصفا دقيقا منسوبا لعدد الحجرات ، اذ كانت العبرة بالقيمة الايجارية وغالبا ما كان المناط فى تحديدها الايجار الفعلى .

وبهذا ظهرت مفارقات عديدة نتيجة لادخال عدد الحجرات وطريقة حسابها كعنصر من عناصر تحديد الضريبة ، طبقا للقانون ١٢٩ لسنة ١٩٦١ ، وللاعفاء منها طبقا للقانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ ، مما جعل الوصف الدقيق للوحدة السكنية مطلبا مهما ولم يكن كذلك من قبل .

ومن هنا استغرقت طاقة جهاز الضريبة العقارية فى فحص شكاوى الممولين وطعونهم ، وتدافعت الى لجنة التفسير التشريعى التظلمات ، وقد كان ذلك نتيجة انعدام التنسيق بين التشريعات وتغليب الاعتبار السياسى فى التخفيف على مستأجرى العقارات المبنية وفى توجيه البناء الى أنواع معينة من المساكن دون ادخال الاعتبارات المالية والادارية فى الحسبان .

هذا برغم أن تنازل الدولة عن ضريبة المبانى لمستأجرى العقارات المبنية وفقا لما جاء به القانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ لم يكن مطلوبا ولا متوقعا ، وخاصة أن هذا التنازل جاء فى أعقاب تخفيض سابق للايجار صدر به القانون ١٦٨ لسنة ١٩٦١ .

وقد كانت قوانين تخفيض الايجارات تتحرى تاريخ بناء العقار وتحدد قدر التخفيض فيصيب مستحقيه . أما القانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ فقد عمد الى نصيب الغرفة من ايجار الوحدة السكنية ، وأجرى التنازل عن الضريبة وتخفيض الايجار بمقدارها على أساسه ، فأفاد منه كثير من مستأجرى المساكن الفاخرة التى بنيت على الأخص قبل الخمسينات ، وأصبح ايجارها غير متسق على معدل الايجارات ، ومع ارتفاع مستوى الأسعار ، فأفاد هؤلاء ميزتين : ميزة الايجار المخفض والمسكن المناسب وميزة التخفيض الجديد . هذا بينما حرم من الاعفاء طبقات محدودة الدخل من مستأجرى المساكن الصغيرة الجديدة ، والتى يزيد متوسط ايجار الغرفة فيها على النصابين اللذين حددهما القانون .

وبهذا أوجد القانون مفارقات حيث هدف الى التيسير على محدودى الدخل .

وكذلك الأمر بالقياس الى القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦١ الذى غلب أهداف توجيه سياسة البناء على الغرض المالى ، وتصاعد بالضريبة على أساس ايجار الغرفة ، دون أن يدخل فى اعتباره تحول اتجاهات البناء نحو الوحدات السكنية الصغيرة لمحدودى الدخل ، وتزايد أسعار خامات البناء الذى يجعل ايجار الغرفة فى الوحدة الصغيرة ، متجاوزا فى بعض الأحيان حدود الاعفاء أو متخطيا سعر الشريحة الأولى .

كذلك جعل هذا التشريع مناط التصاعد فى الضريبة ايجار الغرفة والأصول المالية التى كانت تتطلب ربط التصاعد بزيادة مجموع الدخل العقارى للممول .

واعتقادى أن أمر سياسة الاسكان فى اقتصاد موجه كان من الممكن أن تتكفل به تدابير أخرى ، وأن يترك لقانون الضريبة نطاقه وفنية أحكامه ، وأن تجنب الادارة الضريبية ما تكبدته من عناء واضطراب بسبب هذه التشريعات .

وقد رؤى العدول عن قانون الاعفاء الضريبى بالقياس الى الوحدات السكنية المستخدمة فى غير السكن كمكاتب أصحاب المهن غير التجارية والشقق المستغلة لأغراض تجارية ، فألقى هذا على الادارة الضريبية عبئا آخر لتعقب نوعية الاستغلال فى ضريبة لا تدخل هذه العناصر الشخصية أصلا فى اعتبارها ، ويتم ربطها وفقا لقواعد واجراءات تتسم بالثبات والاستقرار لمدة طويلة .

واتجه الرأى الى محاولة التخفيف من أثر هذا الاعفاء الذى أثر فى ضريبة المبانى كمورد مالى وذلك بفرض رسم لخدمات مرافق الاسكان يتحمله شاغل العقار مالكا أو ساكنا ، ويسرى على العقارات التى انتفعت بالقانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ ، وقد كان مبرر هذا الاتجاه تمويل مشروعات خدمات الاسكان ومرافقها باسهام من المواطنين الذين ستعود عليهم تلك الخدمات بصفة مباشرة بالنفع والفائدة ، مع تخصيص الرسم لهذا الغرض .

ثانيا : كان القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٢ عاملا آخر من عوامل التعقيد الادارى فى تحديد الضريبة على العقارات الجديدة التى انشئت بعد العمل بالقانون ١٦٨ لسنة ١٩٦١ ، لأن هذا القانون ربط بين تحديد الايجار الذى وكله الى لجان ادارية وبين تحديد الضريبة .

وقد أسفر التطبيق العملى لأحكام هذا القانون عن صعوبات عملية فى التقدير فاقت جهد اللجان مما اقتضى المشرع التدخل لتخويل المحافظين انشاء لجان اضافية تشكل على غرار اللجان الأصلية ، وتختص بذات اختصاصها ، وانشاء مجالس مراجعة اضافية للنظر فى التظلمات .

وبهذا تكاثر الجهاز الادارى ، ومع ذلك تراكمت الحالات المتأخرة حتى بلغت ٢٥٠٠٠ حالة بعد حوالى ثلاث سنوات من صدور القانون .

وهنا تدخل التشريع مرة أخرى فأجرى خفضا على الايجارات المؤقتة التى يحصلها الملاك بمقدار ٣٥٪ من الايجار على أساس أن هذه النسبة هى التى دلت الاحصاءات عن عمل اللجان انها النسبة التى يضيفها المستأجرون على القيمة الايجارية الحقيقية، واعتبرت الأجرة المخفضة بهذه النسبة تحديدا للايجار طبقا لأحكام القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٢ بحيث يستفيد المستأجرون من هذا التخفيض بأثر رجعى منذ بدء الايجار .

وقد تضمن هذا القانون تخفيضا آخر قدره ٢٠٪ للعقارات الأخرى التى لا يسرى عليها القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٢ .

وقد ترتب على صدور هذا القانون الصادر برقم ٧ لسنة ١٩٦٥ ان ايجار الأماكن لم يعد متفقا مع القيمة الايجارية التى ربطت عليها الضريبة ، بل أصبح أقل منه ، وقد أدى ذلك الى عدة مفارقات أخصها :

١ — ان الضريبة العقارية أصبحت تصيب ايرادا لا يحصل عليه الممول .

٢ — ان هذا الوضع لحق الضريبة العامة على الايراد التى يحدد وعاؤها بالقياس الى العقارات على أساس القيمة الايجارية المثبتة بالدفاتر ، فى حين أن الايراد الفعلى قد نقص نتيجة لتخفيض الايجارات .

٣ — ان الأمر يمس أيضا ضريبة التركات ورسم الايلولة التى تحدد قيمة العقارات المبنية فيها على أساس القيمة الايجارية المثبتة فى الدفاتر .

ولما كانت مقتضيات العدالة تتطلب أن يتم تحديد الضرائب بما يتفق مع الايراد الفعلى بعد تخفيضه ، فقد أخذت ادارة الجهاز الضريبى تبحث وسائل معالجة المفارقات التى أدت اليها القوانين التى صدرت بمعزل عنها .

لهذا اتجه الرأى الى تعجيل موعد الحصر العام حتى يمكن تحقيق التطابق بين القيمة الايجارية والحالة الحقيقية للوحدات السكنية ، وحتى يمكن أيضا تطبيق قوانين الاعفاء والضريبة التصاعدية

على اسس عادلة مبنية على الواقع الفعلى . غير ان ثمة صعوبات ادارية حالت دون هذا التعديل ، لأن عملية الحصر والتقدير يلزمها على الأقل مرحله تحضيرية تستغرق نصف عام من اعداد للنماذج والدفاتر وتعيين العاملين وتستغرق العملية نفسها سنتين ، وقد بدأ هذا التفكير فى منتصف عام ١٩٦٦ هذا فضلا عن كلفة هذا الاجراء المالية .

ومن اجل ذلك رؤى معالجة الوضع علاجا جزئيا عن طريق التشريع الى أن يجرى الحصر والتقدير العام الجديد فى موعده ، فصدر القانون ٣٧ لسنة ١٩٦٦ الذى قضى بتخفيض القيمة الايجارية الواردة فى دفاتر الحصر والتقدير العام للعقارات المبنية التى خفضت ايجاراتها بمقتضى القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٥ بنسبة ٢٠٪ على أن يعاد حساب القيمة الايجارية ، وفقا لما يسفر عنه التقدير العام الجديد ، وتسوى الضرائب المستحقة على اساس هذا التقدير بأثر رجعى اعتبارا من أول يناير ١٩٦٦ .

ويبدو أن تطبيق القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٢ ومراحله الاجرائية ما زالت تشكل عوائق تحول دون الادارة المالية ، ودون ربط الضريبة العقارية واقتضائها فى مواعيدها مما دعا المشرع مرة أخرى الى التدخل بالقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٧٣ ليخول الجهة الادارية القائمه على حصر وربط الضريبة على العقارات المبنية أن تقدر القيمة الايجارية السنوية للعقارات المبنية واجزائها المعدة للسكن ، أو غير ذلك من الأغراض على أساس ٦٠٪ من القيمة الايجارية الثابتة بقرار تحديد الأجرة وربط الضريبة بصفة مؤقتة ، وفقا للتقدير المذكور مع وجوب أدائها اعتبارا من أول السنة التالية لاتمام البناء أو شغله قبل اتمامه ، وعلى أن يتم تعديل الربط المؤقت تلقائيا دون حاجة للطعن فيه عند ضرورة تحديد القيمة الايجارية نهائيا .

لقد كان لكل هذه التعديلات المتشابكة آثارها على الضريبة ، وكانت انعكاساتها على جهاز الادارة المالية هى أوضح الانعكاسات . فهى قد استغرقت جانبا كبيرا من طاقة هذا الجهاز فى مشكلات كثيرة .. وهى أوجدت ثغرة وسعت هوة الخلاف بين الادارة الضريبية وممموليها ، فى حين أن الثقة تقوم أساس من مقومات نجاح الادارة الضريبية .

هذا فضلا عن أن غموض نصوص كثيرة أو قصورها وكثرة التعديلات التى ادخلت عليها وتعدد التعليمات الادارية فى الموضوع الواحد مع ما قد يتيح من تناقض فيها يضع الادارة المالية فى مواجهة مشكلات كثيرة ويصم التنظيم الادارى بعيوب من الممكن أن يتجنبها لو نال التشريع والتنظيم الفنى العناية الواجبة والوضوح الذى يخفف من اختلاف التأويل والتفسير .

ولقد آن أن يواجه نظام الضرائب العقارية بشقيه الأطيان والمبانى باصلاح شامل لا يصدر عن مناسبات بذاتها أو عن ظروف متغيرة وانما يصدر وقد استقرت المبادىء والظروف والأوضاع .

هذا الاصلاح قد آن أن تتفرغ له من الآن لجان متخصصة تعده كجزء من التنظيم الضريبى الشامل فيه ، وان يتوافر لهذه اللجان النظرة المستقبلية التى تتيح لها أن تتمثل أوضاع مصر ما بعد المعركة واتجاهات الاقتصاد المصرى فى المستقبل ، وأن تدخل فى اعتبارها العوامل الاجتماعية والسياسية . على أن يكون رائد هذه اللجان اعداد تنظيم فنى جديد للضرائب العقارية يحقق التناسق بين مختلف الأوضاع ، ويتفادى أخطاء وعيوب القوانين المالية . على أن تدخل هذه اللجان فى اعتبارها :

١ — التطور الزراعى واتجاهاته فى المستقبل .

٢ — التطور فى سياسة البناء والاسكان واحتياجات خطط التعمير الى توجيه الجهد والأموال الى هذا المجال .

٣ ـ التوفيق بين نظامنا الضريبى وبين التخطيط المستقبلى واحتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

على أننا وقد فصلنا القول فى مقال سابق عن مراجعة نظام ضرائب الأطيان ، فان البحث فى هذا المقال يتجه أساسا الى ضريبة المبانى وان كانت دراسة الضريبتين القديمتين ينبغى أن تمضى معا ، وأن تستوعب معها دراسة كل الضرائب التى تصيب الدخل العقارى والثروة العقارية مدخلة فى حسابها الأعباء التى تقع على ملاك العقارات للتوصل الى تنظيم فنى عادل يستوعب كل هذه الأعباء ، ويحقق الوضوح للتنظيم الضريبى .

ولعله من الملائم دراسة نظام ضرائب المبانى التى يخضع لها مستعملو منازل السكن كاسهام منهم فى خطة البناء والتعمير ، ومشاركة فى اعباء خدمات الاسكان والمرافق التى تعود عليهم بالنفع ، وهذا النظام قائم كجزء من النظام الضريبى السوفيتى .

ولعله من الملائم أيضا دراسة نظام الاتاوة العقارية تفرض على الأراضى الفضاء التى لا تستغل فى البناء ، باعتبارها ثروة عقارية عاطلة ، وعلى أساس أن هذه الاتاوة يمكن أن تكون دافعا لبناء كثير من الأراضى الشاغرة ، مما يعين على دفع حركة التشييد الاسكانى فى مرحلة التعمير المقبلة .

كذلك فان الأمر يتطلب أيضا بحث نظام الضرائب على زيادة القيمة ، وهذه الضرائب موجودة فى نظامنا المصرى بصورة ما فى شكل مقابل التحسين . غير أن الأوضاع تدعو الى مراجعة هذا النظام ، ووضع نظام آخر أكثر تكاملا وفاعلية واكثر تطابقا لحاجات التطور .

على أن البعد الادارى ينبغى أن يكون ماثلا فى خطة الاصلاح من أجل استكمال أسباب التنظيم الفنى الكفء لنظام الضرائب ، ومن أجل ارساء العلاقات بين الادارة المالية والممولين على أسس واضحة وسليمة .

ومن هنا يتطلب الأمر أن يفرد للتنظيم الادارى لجهاز الضرائب العقارية مكان كبير فى دراسات مستقبل النظام الضريبى .

ولعل فى الدراسات التى أعدتها الأمم المتحدة عن جهاز ادارة الضرائب العقارية ما يعين على تصور دقيق للتنظيم النموذجى ابتداء من جهاز المساحة والحصر العقارى ومواصفات العناصر الفنية التى يجب أن تتوافر له ، باعتباره دعامة أساسية فى النظام الى جهاز ربط الضرائب ، ثم أجهزة تحصيلها والأجهزة المختصة بنظر التظلمات والبت فى المنازعات الخاصة بشأنها .

وأهم ما عنيت به الأمم المتحدة فى دراساتها أساليب تقدير قيمة العقارات ولها أهميتها فى الضرائب على الثروة العقارية وضرائب التركات والأساليب الفنية لتقدير دخول الثروة العقارية والعمليات الاجرائية المتصلة بها ، وكذلك النماذج والاجراءات المختلفة التى تقطعها عمليات التقدير ، وطريقة تصميم هذه النماذج واعدادها بحيث تخدم أغراض الحصر والتقدير العام وتخدم فى ذات الوقت مختلف الأغراض الاحصائية .

على انه يجب اعادة تشكيل جهاز تلك الضرائب بعد أختصار المراحل وتحديد الاجراءات وحصرها ، بحيث يقتصر على حاجاتها الفعلية ، وبحيث يتفق عددا وطاقة مع المهام الموكولة للجهاز ومع العائد المالى لهذه الضرائب القديمة .

على أن برنامج الاصلاح ينبغى أن يكون شاملا متناسقا ، وأن تمثل هذه المراجعة لنظام الضرائب العقارية جزءا من البرنامج الشامل لاعادة النظر فى نظامنا الضريبى كله .

ولعله من الملائم ، ونحن فى معرض مراجعة الضرائب القديمة ، أن نشير الى ضريبة أخرى

لها طابع القدم ، وان اختلفت فى مجال أعمالها عن الضرائب العقارية ، وهى ضريبة الباتنتا التى فرضت فى فرنسا سنة ١٧٩١ بسعر تناسبى مع القيمة الايجارية للمسكن والمتجر ثم فرضت فى مصر ١٨٩٠ ، ولكن رفض الأجانب دفعها ادى الى الغائها سنة ١٨٩٢ ، وهى ضريبة عينية قديمة ليست لها مزايا الضريبة الشخصية وعدالتها ، ولكن النظم الضريبية الحديثة كثيرا ما تستخدم — لضرورات ادارية ولاعتبارات الملاءمة والسهولة والاقتصاد — أثواب الضرائب القديمة بعد أن تلبسها زيا حديثا يتفق ومطالب العصر ... ومن ذلك ضريبة الباتنتا التى تقوم على المظاهر الخارجية .

بغض النظر عن التسمية فان الضريبة العينية التى تحدد على أساس المظاهر الخارجية وجدت فى نظامنا الضريبى المصرى الحديث فى شكل الضريبة على أرباح المهن غير التجارية التى فرضت بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على أرباح مهنة المحامى والطبيب والمهندس والمعمارى والمحاسب والخبير وغيرهم من أصحاب المهن غير التجارية التى يعينها وزير المالية .

وقد فرضت هذه الضريبة حينئذ بنسبة مئوية من مجموع القيمة الايجارية للمكان والأمكنة التى تشغلها المهنة والقيمة الايجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنة . فهى ضريبة قامت على أساس القرائن والمظاهر الخارجية ، وكانت على عيبها حتى الغيت وسيلة سهلة لتقدير أرباح أصحاب هذه المهن بأقل عبء على جهاز الادارة ودون ارهاق للممولين .

وقد اتخذت ضريبة الباتنتا صورا أخرى فى نظم ضريبية مختلفة منها النظام السوفيتى الذى كان يطبقها على المشروعات الخاصة فى شكل رسم تصريح بالعمل ، وضريبة تسوية بنسبة بسيطة من رقم الاعمال .

ولعل أصحاب الحرف وصغار التجار فى مصر، وهم يشكلون نسبة كبيرة من ممولى ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، ويمثلون عبئا ملحوظا على الجهاز الادارى فى حاجة الى نظام ضريبى مبسط يجنبهم مشكلات ومراحل تقدير الربح ، وربط الضرائب المباشرة ، ويوفر على الجهاز الضريبى ما يبذله من جهد فى هذا العمل ، ويمكن أن يقوم هذا النظام على أساس استخدام الضريبة القديمة استخداما عصريا وبصورة مبسطة تراعى الواقع الثقافى والاجتماعى لنسبة كبيرة ممن يعتبرون فى عرف النظام الضريبى المصرى من الممولين ، وعلى أن يكون عبء هذه الضريبة هينا لا يرهق محدودى الدخل من هذه الفئات ، ولا يصيب حد الكفاف الضريبى الذى يتطلب اعادة نظر على ضوء تغير مستوى الأسعار وتكاليف المعيشة .

وفى هذا التنظيم ما يرفع عن الادارة الضريبية عبئا كبيرا،وهو فى نفس الوقت يلقى تأييد كثرة الممولين الذين يتطلعون الى نظام يتسم بالوضوح والبساطة والعدالة ويحدد التزاماتهم بيقين . على أن مثل هذه المراجعة للضرائب القديمة واعادة صياغة نظمها صياغة حديثة ينبغى أن تمضى فى اطار متكامل النظرة الى النظام الضريبى كله الذى ينبغى أن تشكل لاعادة النظر فيه لجنة عليا تعكف على دراسة كل جوانب النظام ، بحيث تستعرض كل ضريبة فى تطورها التشريعى وعلاقتها بالضرائب الأخرى ، ومكانها فى بنية التنظيم الضريبى ، ووسائل الاصلاح التى يجب أن تدخل عليها اذا كشفت الدراسة عن دواع لبقائها ، وأن تتمثل تلك اللجنة صورة النظام الضريبى كله وتضع الاطار الملائم لنظام ما بعد الحرب .

ويصاحب هذه الدراسة للنظام التشريعى دراسة أخرى للادارة المالية للجهاز القائم بربط الضريبة ، وكيفية تنظيمها وتكلفة الجباية — كيفية تحصيل الضريبة — المراحل الاجرائية المختلفة لربط وتحصيل الضرائب . ماهية المشكلات الادارية القائمة التى قد تشكل معوقا للعمل .

على أن تلك اللجنة ينبغى أن تزود ببيــانات احصائية دقيقة ، وأن يوضع تحت نظرها دراسة تاريخية شاملة لكل ضريبة وتطوراتها وتجميــع للمشكلات التى كشف عنهـــا التطبيق وللاراء القانونية التى عرضت فى تفسير النصـــوص ، وكذلك للجــوانب الادارية والتنظيميــة التى صحبت تطبيق نظام كل ضريبة منذ نشأتها .

ولعل من أسباب نجاح مثل هذه اللجنة اتاحة الفرصة الكافية لها لتقليب كل وجهات النظــر واعطائها الوقت الكافى للدراسة . وتزويدها بكل ما يعن لأجهزة الضرائب المختلفة من آراء تتصل بوسائل الاصلاح على ضوء الممارسة الفعليــة والعملية فى تطبيق النظم القائمة . على أن تكون هذه الأجهزة عونا للجنة ومصــدرا أساسيا من مصادر المعلومات لها .. ولعل من العوامل التى يمكن أن تعين اللجنة على استظهار الواقع بــكل حقائقه تجميع مقترحات مختلف طوائف الممولين والمشتغلين بشئون الضرائب والمعنيين بهـــا من أصحاب الفكر النظرى ومن الممارسين المطبقين ، وبهذا يتاح لها عن طريق استطلاع الرأى العام ممثلا فى هذه الفئات أن تتعرف على جوانب يمكن أن تعين على وضع اطار عام للاصلاح . فاذا ما اكتملت صورة النظام الضريبى للمستقبل أمكن مناقشته فى مؤتمر عام يطرح أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية على صـــعيد البحث .

على أن فى النظام الضريبى القائم جوانب أخرى جديرة بدراسة مقبلة بعد أن فرغنا من استعراض أهم الضرائب التقليدية القــديمــة ، وذلك حتى نستطيع أن نجلو صورة شاملة للتنظيم القائم من وجهة النظر الادارية والمــالية .

من مراجع البحث

١ ـــ أصول علم المالية العامة والتشريع المالى المصرى للدكتور محمد زكى عبد المتعال .

٢ ـــ تطور نظام الضرائب فى مصر خــــلال الخمسين سنة الأخيرة للدكتور حسين خلاف

٣ ـــ تشريع الضرائب للدكتور محمود عاطف البنا

٤ ـــ الضرائب فى الاتحاد السوفيتى للدكتور عاطف صدقى

٥ ـــ الأعمال التحضيرية لقــوانين الضرائب العقارية وتقارير اللجان

٦ ـــ Manual of land Tasc Adminis- tration, United Nations

تبادل الخبرات الادارية عبر العالم

وضع المعهد الاوربى لادارة الاعمال خطة طويلة الاجل لزيادة تبادل الرأى فى المجالات الادارية بين أوربا الغربية وبين كل من أوربا الشرقية واليابان ، وتنفيذا لهذه الخطة بعث المعهد ٢٠٠ من طلبة الدراسات العليا به وحوالى ٢٠ من أساتذته الى اليابان لقضــاء شهر هناك وذلك لمقابلة رجال الصناعة بها وللتعرف على الصناعة اليابانية .

ولمــا كانت تكاليف البعثة لمثل هذا العدد الكبير باهظة فقد قام اتحاد أصحاب الاعمال اليابانى بدفع معظمها .. وسوف يرد المعهد هذا الجميل خلال العام باستضافة جماعة من طلبة واساتذة المعهد اليابانى للدراسات الدولية والتدريب ويعقد ندوة عن ادارة الاعمال الاوربية لكبار رجال الصناعة اليابانية .

[مجلة الادارة الدولية ـــ اغسطس ١٩٧٣)

الانفتاح الاقتصادى

نظرة وتعليق

محمد عباس زكى

تميز عالم اليوم بظاهرة جديدة فى العلاقات الاقتصادية الدولية قوامها زيادة الشعور لدى العديد من الدول بتحرير التجارة الخارجية من القيودوالحواجز التى تعترض سبيلها لزيادة التعاون الاقتصادى بينها ، دون ما نظر الى المبادىءوالأيديولوجيات المذهبية والسياسية .

ولقد شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانيةمولد العديد من المنظمات الدولية التى تستهدفتنمية التجارة الخارجية ، وتحريرها من طريق التدرج فىخفض الحواجز الجمركية والاجراءات المزية على آماد مرحلية ، ومن أمثلة ذلك المنظمات الدوليةكالبنك الدولى للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى ، ومنظمة الجات ، ومؤتمرات التجاروالتنمية، ثم بدت فى الخمسينيات حركة أخرى على أسس مغايرة بانشاء اتحادات اقتصادية باشكال مختلفة ،بغية توسيع دائرة تجارتها الخارجية ، وكانت التكتلات الاقتصادية بانشاء السوق الأوربية المشتركة ثم منظمة الكوميكون لدول الكتلة الشرقية ، ثم المنظمات الأمريكية ، وكلها ترمى الى حل مشكلة الأسواق،وفتح مجالات لتسويق الانتاج ، وتنويع فرص استغلال الموارد ، والاستفادة من المهارات . وكان آخر هذه الجهود ما اطلق عليه العناق أو الوفاق الاقتصادى والسياسى بين القوتين الاعظم أمريكا وروسيا ، رغم اختلاف النظريات والأيديولوجيات السياسية ، وذلك لتحقيق التقدم والنمو الاقتصاديين فى اطار من الاستقرار والتعاون . عن هذا الموضوع يحدثنا الكاتب مشيرا الى دور مصر فى عملية الانفتاح الاقتصادى ، وما يستتبع ذلك من ضرورة تغيير سياستنا الاقتصادية .

فى جمهورية مصر العربية كانت الجهود المتوالية منذ قيام الثورة بقصد اللحاق بركب

محمد عباس زكى

رئيس مجلس ادارة بنك بور سعيد سابقا

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « الغرف التجارية ودورها فى مجال التجارة الخارجية وتنمية التصدير » نشر فى عدد يوليو ١٩٧٣ — العدد الاول — المجلد السادس .

التقدم ، وكانت خطط التنمية الاقتصادية المتوالية التى حققت المزيد من النمو . الا أن العصر الذى نعيشه الآن يتميز باتساع الفجوة بين الدول المتقدمة وبين الدول الأقل تقدما ، والتى يطلق عليها اسم الدول النامية ، ومن مظاهر اتساع هذه الفجوة اتجاه التبادل التجارى بين كلتا المجموعتين لصالح الأولى ، وعلى حساب الثانية . ويدور هذه الأيام الحوار والنقاش ، وتعقد الجلسات الاستماعية ، تطبيقا لما نادى به السيد رئيس الجمهورية من ضرورة اشتراك

جميع الطبقات فى نقاش حر للوصول الى أمثل المبادىء والخطط فى مختلف مجالات حياتنا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فى ضوء المتغيرات الدولية .

وقد اعلنت الحكومة بيانها الخاص بالسياسة الاقتصادية الجديدة التى تستهدف تحقيق سياسة الانطلاق والانتاج الاقتصادى ، ومسايرة التغيرات الاقتصادية العالمية . وقد آن الأوان ان نعلم ان النظام الاقتصادى هو أساس كل تقدم ورقى، وما قامت حضارة الا على أساس اقتصادى سليم وبناء اخلاقى قويم ، وان الأمر ليدعو الى مراجعة ما تم فى الماضى لنتخذ منه عظة ونبراسا لخطوات المستقبل . فالتخطيط الاشتراكى الكفء ـ كما عرفه الميثاق ـ هو الأساس الذى يضمن استخدام الموارد الوطنية والطبيعية بطريقة علمية وعملية وانسانية، لكى يحقق الخير لمجموع الشعب ، ويوفر لهم حياة الرفاهية ، وبعبارة اخرى هو ضمان حسن استخدام الطاقات البشرية والمادية والثروات والكفايات ، بما يحقق احسن النتائج لصالح المجموع فى مستقبل أيامه ، دون تعنت أو تعصب فكرى على أساس بناء اقتصاد متطور يسعى لتحقيق المصلحة العامة فى أوسع حدودها المادية ، وكفالة الجانب الروحى لها من قضاء على الاقطاع ، مع رفع لمستوى المعيشة للأفراد الى تحقيق لأهداف بعيدة واضحة ، واقامة موازين جديدة للحياة العربية .

والملاحظ الآن عند اصدار قرارات ثورية ، أو ايضاح معان ، أو محاولة ادخال نظم حديثة ان تعلو بعض الأصوات بأنها غير اشتراكية ، لا سيما فى مجال الادارة والاقتصاد ، كأن الاشتراكية جمود ولا تحرر ، ولا يغيب هنا عن البال قول الزعيم الخالد جمال عبد الناصر فى احدى خطبه **ليست هناك ادارة اشتراكية او ادارة رأسمالية ، وانما هى ادارة علمية سليمة:** فان جوهر الاشتراكية وتشريعاتها وواقعيتها العربية انما يكمن فى تكامل الفكرة وتناسقها فى مرونة وبساطة لتحقق للبشرية صلاحا مع قابلية للتطور لمسايرة العصر فى تحقيق حياة أفضل ، وتنمية صادقة وعدالة اجتماعية ، وعلى أساس هذه المبادىء تنظم الحياة المالية والاقتصادية. ويهمنا أن نبرز هنا أنه رغم الاختلاف العميق فى النظم السياسية والمبادىء والعقائد الاجتماعية، فقد اتفقت القوتان الكبيرتان على ضرورة التفاهم وتثبيت وسائل الاتصال ، مع زيادة تدعيم الروابط اذ تعمل الدولتان على تحقيق غاية واحدة ، واذ تلتقيان على هدف واحد هو مصلحة أفراد مجتمعهما ، ففى النظام الراسمالى تعمل القطاعات المنتجة تحت ضغط حاجات الجماعة ، كما تعمل النظم الاشتراكية على تحقيق حاجاتها، واذا كان الشرق يستورد حاليا النظم التكنولوجية من الغرب ، واستيراد كافة المعدات والآلات منه ، واذا كان الوفاق قد تم بين السلطات الراسمالية والاشتراكية ، بين نظام الملكية الفردية ونظام المؤسسات الحكومية ، فلم لا يتم فى نطاق الدولة الواحدة لتعمل على تحقيق الآمال والوصول الى غاية الاشتراكية ، وهى تحقيق الرفاهية والأمن والمساواة لأفراد الشعب .

واذا كانت ظروف الماضى ، وما تطلبته خطة التنمية الاقتصادية من انشاء العديد من المشروعات لخلق حالة الاكتفاء ، اقتضت انشاء العديد من الحواجز والحماية الجمركية والادارية فى ظل رقابة حكومية لتحقق للأفراد والجماعة حاجتها من السلع والخدمات .

واذا ما أردنا الى ما أسميناه الانفتاح الاقتصادى نجاحا ، وجب اعادة النظر فى الكثير من أمورنا ، حتى نضمن تطوير اقتصادنا . ونعرض فيما يلى للمجالات والأنشطة المختلفة التى يجب دراستها .

أولا : فى مجال خطة التنمية الاقتصادية

لا جدال فى أن التصنيع هو مفتاح الرقى وازالة التخلف ، بما يحققه من زيادة الطاقة الانتاجية ، وخلق المزيد من الصناعات ، وامتصاص الأيدى

عن طريق خلق طاقات للعمل ، وتحسين ميزان المدفوعات ، وزيادة القدرة على التصدير ، وفتح الأسواق اذا ما أحسن التطبيق والاختيار ، وبالتالى الحصول على المزيد من النقد الأجنبى. الا أن الأمر ليدعو الى اعادة النظر فيما تم من حركات التصنيع التى وصلت اليها البلاد ، ودراسة ما تم منها ، واستخلاص الدروس والتجارب من واقع الخبرة والتطبيق فى ضوء ما وصلت اليه النتائج من جميع النواحى ؛ وبالأخص الناحية الاقتصادية ، وما تحقق فى السوق الداخلى من توفير الاحتياجات ، وما استفادت به البلاد من السوق الخارجى بزيادة معدلات صادرات هذا القطاع ، سواء لدول العملات الحرة ، أو الاتفاقات ، وبالتالى امكان تقييم ورسم صورة واقعية تتخذ فى ضوئها خطوات المستقبل ، واستكمال حلقة المشروعات حتى تكون جميعها كالبنيان المرصوص يشد بعضها بعضا .

واذا كانت الدول حاليا تعيد دراسة مشروعاتها وخططها ، واذا كانت برامج التصنيع قد قامت فى وجهها بعض المعوقات من قصور الأيدى الماهرة أو الادارة الرشيدة ، فقد آن الأوان لاعادة النظر فى مشروعات التصنيع ، وفقا للظروف والأوضاع مع التركيز على صناعات التصدير ، وربط المشروعات بعضها ببعض ، حتى لا تكون هناك أية عوائق بين التصنيع والقطاعات الأخرى من زراعة ونقل مثلا ، وحتى تكون المشروعات متكاملة من النواحى الفنية والاقتصادية والادارية ، وحاجة السوقين الداخلى والخارجى .

واذا كان من أهم المشكلات فى هذا القطاع قلة رؤوس الأموال ، وعجز ميزان المدفوعات ، وعدم قدرته على تحقيق عمليات الاستيراد ، فان الواجب علينا فى هذا المجال تشجيع القطاع الخاص ، سواء المحلى أو العربى فى المساهمة بجهوده فى هذا المضمار عن طريق نشر خطط التنمية الصناعية التى يترك تنفيذها لهذا القطاع،مع معاونته عن طريق البنوك فى التمويل، وتشجيعه على أداء مهمته . ولا يغيب عن البال ضرورة الاستفادة بجهود اتحاد الصناعات ، وكذا الغرف التجارية ، وجهود الدول والهيئات الدولية ، وخبرات الأمم المتحدة فى هذا الشأن.

ولا شك ان ما اشار اليه السيد / نائب رئيس الوزراء ووزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية من تحويل رؤوس اموال بعض الشركات الى أسهم يشتريها القطاع الخاص أو العاملون فيها ، أمر سوف يؤدى الى احسن النتائج وخصوصا اذا ما تقرر نشر ميزانيات القطاع العام والاعلان عنها ، مما سوف يخلق مزيدا من الثقة والتفاؤل ، ويبشر بأطيب الثمرات اذا ما اتخذ القرار الصيغة التنفيذية حتى يشعر الكافة بمدى الجدية والاهتمام بما نعلن .

واذا كانت هذه أهمية الصناعة ، فلا يمكن بحال انكار أهمية دور القطاع الزراعى ، وخاصة فى بلد كجمهورية مصر العربية ، بحكم وضعها الجغرافى وصلاحية تربتها ، ونظرا لتغلب الطابع الزراعى مع اعطائه المزيد من الجهد والرعاية والاهتمام ، نظرا لان التغيرات التى تطرأ عليه تؤثر تأثيرا جوهريا فى حياة الدولة وحياة الفرد ، نظرا لما يحكم هذا القطاع من عوامل يصعب التحكم فيها والسيطرة عليها كالظروف الجوية والآفات ، وتقلب الأسعار ، مع بقاء المساحة المنزرعة كما هى دون تغيير يذكر ، وما يتبعه من موارد حيوانية وسمكية محدودة .

واذا كانت الزراعة عملية بيولوجية ، فان الانتاج لا يتأتى بصورة منتظمة من حيث الشكل والعدد ، وبصفة دورية منتظمة ، مثل الانتاج الصناعى فى السيارات أو الأجهزة مثلا والذى يبرز انتاجه تبعا لخطة انتاجية ، علاوة على ما للذبذبة الشديدة فى الأسعار والكميات من أثر بالنسبة للسعر الداخلى والخارجى على السواء. فزيادة الكميات وارتفاع الأسعار يعرقل الاقتصاد

العالمى ، وبالتالى مجالات النمو ، بالاضافة الى تاثير مناطق الانتاج وبعثرتها مما يؤدى الى عدم تحقيق ما نرمى اليه من أهداف .

لذلك فان من أهم ما نوصى به فى هذا الشأن ضرورة الاهتمام بالرقعة الزراعية ، وتوفير حاجاتها من أسمدة ومبيدات ، مع استصلاح التربة ، والعمل على زيادة معدلات الغلة الغذائية ، وتنويع المحصولات ، والاهتمام بالميكنة الزراعية . وبعبارة أخرى القيام **بثورة خضراء** تحقق المزيد من احتياجات السوق الداخلى والخارجى بزيادة معدلات التصدير فى وقت تشتد فيه الحاجة للغذاء بأنواعه . كما أن فى تجميع المساحات ، وخاصة بالنسبة للتصدير وتخصيص مساحات معينة لنشاطه أمرا يجب أن تكون له الأهمية الأولى اذا كنا جادين فى تصدير سلعنا الزراعية ، وخاصة للأسواق الأوربية ذات العملة الحرة . وضمانا لتحقيق ذلك وجب أن تكون هناك حوافز لدى القائمين على الزراعة عن طريق ضمان ثبات الأسعار ، سواء بمعرفة الحكومة لتثبيت السعر ، أو ضمان سعر معين لتسليم المزرعة بشروط خاصة ، أو بواسطة الجميات التعاونية ، وبنوك التسليف . على أن يتم ذلك مقدما وقبل الزراعة تشجيعا للزراع على زراعة الأصناف المطلوبة ، وحماية لهم من تجار الداخل وأضعاف مقدرتهم على المساومة .

ويجدر بنا ،ونحن نتكلم عن خطة التنمية سواء فى مجال الصناعة أو الزراعة ، أن نتعرض الى نشاط التعليم لما له من أثر فى هذه الأنشطة . واذا كانت دول العالم النامية قد اهتمت بهذا النشاط التعليمى منذ الخمسينات ، أى منذ بداية الحركات التحررية الاستقلالية ، فان معدلات النمو كانت سريعة ، نظرا للرغبة الاجتماعية والسياسية لدى افراد الأمم فى نهضة البلاد ، ورفع مستوى الأفراد ، وتحقيق آدمية الفرد وكرامته ، وأضحى من أهم مطالب كل فرد الحصول على عمل ، مطالبين دواما بسياسة للأجور والحوافز .

واذا كان التعليم حقا لكل فرد ، وأنه جواز المرور الى حياة أفضل ، ومركز أعلى ، ومستوى اكرم ، وجب أن تتلاقى أنظمة التعليم مع المجتمع وتطوراته واهدافه وحاجاته . ونحن فى جمهوريتنا العربية نأخذ بمبدأ تعيين كل الخريجين ، والى أن تتطور أنظمة التعليم بما يتلاقى مع حاجات المجتمع ، مما يزيد انتاجيته والاقلال من تكاليفه ، وحتى تنتهى اللجان التى أمر بتشكيلها السيد رئيس الجمهورية من تطوير نظم التعليم وملاقاة عصر الذرة ،أرى أن يعاد النظر فى سياسة التعيين ، وذلك عن طريق فتح مجالات عمل للقطاع الخاص ، كما سبق أن أسلفنا حتى يستوعب عددا كبيرا من مختلف المجالات ، بالاضافة الى منح الخريجين مكافآت مالية لفترة محدودة تتناقص عاما بعد عام ، تشجيعا لهم لاقتحام الأعمال الحرة والاعتماد على النفس وبذل الجهود ، مع فتح مجالات الهجرة ، وخاصة للبلاد العربية .

ثانيا : فى مجال التجارة الخارجية

(أ) التصدير

ما من شك فى أهمية دور التجارة الخارجية، وبالأخص فى شقها التصديرى . فالتصدير هو القوة الضاربة فى جيش التجارة الخارجية . وبمقدار ما لديه من امكانيات وما يتاح له من جو مناسب وسلع منافسة جودة وسعرا وتوقيتا يكون النجاح ، وما نعانيه من جهد فى التصدير يرجع أساسا الى عدم توافر الانتاج بالكمبيالات والأسعار والمواصفات المطلوبة فى الأوقات المرغوبة ، ويرجع ذلك اما الى زيادة الاستهلاك أو قلة المنتج ، وكلا الأمرين جد خطير .

واذا كانت ظروف الانتاج العالمية فى حالة شديدة من التذبذب ، وبالتالى أسعارها العالمية، ولما يكتنف العالم من تغييرات فى الأنظمة النقدية العالمية وأسعار النقد ، كان من الواجب تحرير عمليات التجارة الخارجية وخاصة التصدير . من منطلق هذة التغييرات الدولية

يتسع أمامها الأفق فى سبيل تنفيذ عملياتها بعيدا عن شكل الروتين وعدم الثقة .

واذا كانت هذه اهمية التصدير وجب بذل أقصى الجهود فى سبيل تمهيد جميع الطرق التى تيسر عملياته ، وتحقق له أهدافه ، وازالة العقبات التى تعيق مسيرته خاصنة فى عصر تميز بالمنافسة . فان دخول الأسواق أمر يحتاج الى مهارات وخبرات وعديد من الدراسات المتوالية المتجددة ، وبالتالى فان تنمية التصدير وزيادته عمل خلاق يحتاج الى جهود مشتركة من الحومة وأجهزتها ، ومن العاملين فى مجاليه ، سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص .

واذا كنا ندعو الى تنمية التصدير ، وهو أهم الاهداف ــ وتشجيع عملياته ، فانه يجب على قطاع التجارة الخارجية،وخصوصا بعد التنظيم الجديد أن تكون لديه كأساس دراية دقيقة متطورة متوالية Up-To-DATE عن الاسواق الخارجية وامكانياتها وحاجاتها ، واستيعاب الاسواق ، وقدراتها ، والأسعار الدولية ، وظروف المنافسة والسياسات التجارية للدول ومعرفة متى وأين وكيف يتم التصدير . وقد آن الأوان لاعادة النظر فى اتفاقيات التجارة والدفع حتى نتحاشى ما بها من ثغرات ، وأن تكون معاملة الدول التجارية مبنية على أساس من المساواة ، مع ربط عمليات الاستيراد والتصدير والالتزام ، بما يحدد من سلع وكميات مع العمل على تنويع هيكل الصادرات بتنويع السلع المصدرة وتنويع الأسواق الخارجية .

وقد أعلنت الحكومة ، تشجيعا لقطاع التصدير الى بلاد العملات الحرة ، الاحتفاظ للمصدر أو الوحدات الاقتصادية التى تتجاوز صادراتها الهدف المقرر بنسبة ٥٠ ٪من الزيادة تستخدم فى استيراد السلع التى هى فى حاجة اليها . ونرى أن التطبيق الأمثل لهذا المبدأ يجب أن ينصب على صادرات القطاع الخاص ، بشرط أن يلتزم اتحاد المصدرين بالنسبة للقطاع الزراعى واتحاد الصناعات بالنسبة للقطاع الصناعى ، بهدف معين مدروس . ويكون لأعضائه ــ كل حسب نشاطه ــ حق الحصول على الزيادة ، أما فيما يختص بالقطاع العام واعطائه هذه النسبة ، ولدينا خطة اقتصادية واضحة المعالم وميزانية نقدية محددة مبنية على دراسة واعية للانتاج وامكانياته والسوق الداخلى واحتياجاته والتصدير ومتطلباته مع وحدة فى الميزانية ، فأمر يحسن اعدة النظر فيه ، على أن يتم فى حالة الأخذ بالمبدأ تقدير الاهداف بمعرفة لجنة محايدة للاشتراك مع مؤسسة التجارة فى ضوء صادرات الأعوام الماضية لا الحالية وامكانيات التطور وحاجة الأسواق ، وعلى ان يقتصر على السلع المستخدمة فقط .

لقد حدد الميثاق للقطاع الخاص فى مجال التجارة الخارجية نسبة معينة من النشاط التصديرى قدرت بـ ٢٥ ٪ الا أنه فى مجال التطبيق لا يحظى نشاطه بهذه النسبة ، لذلك يجب العمل على تشجيعه بكافة الوسائل لتوفير امكانيات الانتاج خاصة بعد الغاء نظم رخص الاستيراد ، والاقلال من الخطوات البيروقراطية وذلك عن طريق :

ــ قيام البنوك بمنح القروض اللازمة للمصدرين بفائدة أقل نسبيا معاونة على تدبير الانتاج ، وتسهيل اجراءاته ، مع معاونته فى تمويل الصادرات فى ضوء نشاطه السابق والحالى .

ــ منح الغرف التجارية المزيد من الاختصاص فى مجال التصدير ، من حيث اعطاء الشهادات والقيام بالرقابة على السلع المصدرة اسهاما منها فى هذا المجال .

ــ رغبة فى تشجيع المصدرين على زيادة حجم التصدير ، وفتح أسواق جديدة ، فقد وفقت الحكومة فى الالتجاء الى سياسة تعدد أسعار الصرف فى ظل سوق موازية . كذلك فان المقترح الأخذ بمبدأ اعفاءات ضرائبية ، باعفاء نسبة من أرباح عمليات التصدير من ضريبة الايراد العام. كذلك اعفاء الصادرات من جميع المصروفات

الادارية والعوائد الجمركية ، بما فى ذلك رسم الصادر أن وجد ورسوم الفحص والتفتيش ، عملا على تخفيف أعباء التصدير .

(ب) زيادة النشاط الاقتصادى مع الدول العربية والأفريقية :

واذا كنا ننادى بتعدد الأسواق والاتجاه الى أسواق الدول العربية والأفريقية ، فان الأمر يتوقف أساسا على دراسة أسواق هذه الدول، ومدى احتياجاتها مع السلع وتوقيت عملياتها فى ضوء التطور الحادث الآن ، ثم تطوير الهيكل الانتاجى لجمهورية مصر العربية ، وكل ذلك يستدعى دراسات عديدة من الأمـانات الفنية التـابعة للمجلس الاعلى للتجارة الخارجيـة . وحبذا لو تم اجتماع ذلك المجلس قبل بدء مواسم التصـدير ورسم السـياسة المثـلى للتجـارة الخارجية ، تصديرا واستيرادا . اذ لم يجتمع ذلك المجلس حتى الآن رغم بدء النشاط التجارى. ومن جهة أخرى فان هذه الدول جميعها — عربية وأفريقية — فى حاجة ماسة الى خبرات ومهارات جمهورية مصر العربية الدولة الرائدة فى المحيط العربى والأفريقى فى مختلف مجـالات الحيـاة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وهـذا لو تم انشـاء الشركات والمشروعات المشتركة فى ضـوء ما لـدى كل من الدول من امكانيات ، ونضرب على سبيل المثال ما لدى السودان والصومال من امكانيات للزراعة من وجود التربة الشـاسعة الصـالحة ، وتوافر العمالة ورؤوس الأموال لدى مصر مع الاشتراك فى جهود الانتاج وأرباح التسويق . والأمثلة على ذلك عديدة متنوعة .

وقد أشار السيد الدكتور عبد المنعم القيسونى نائب رئيس الوزراء السابق فى العديد من أحاديثه ومقالاته الى انشـاء البنوك العربية المشتركة ، سـواء فى نطـاق الدول العربية ذاتهـا ، أو بالاشتراك مع الدول الأجنبية والسـعى الى تنسيق العمل بين هذه البنوك .

واذا كان الغرب قد نجح فى توثيق صـلاته التجارية بالشرق ، رغم التنافر المبدئى والسياسى مع اقامة العديد من الكبـارى لتوطيد صـلاته وتوثيق روابطه ، فان الأولى أن تقوم مصر بهذا الدور الطليعى والقيادى بالنسبة لمجموعة هذه الدول العربية والأفريقية ، خاصة وقد انقشعت غمامة الصيف التى كانت تحوم فى جو العلاقات السياسية والاقتصادية .

— نوصى باستخدام نظام الاستيراد التعويضى the compersation Import system والذى يقضى بالسماح للمصدرين الذين يقومون بتصدير انتاج يدخل فى مكوناته مواد أو خامات مستوردة باسترداد ما تم تصنيعه دون قيد أو شرط ، ما دام قد تحدد قبل التصدير بمعرفة اجهزة وزارة الصناعة مقـدار المكون الأجنبى الداخل فى التصنيع . وسوف نعود فى مقال آخر الى التصدير وتنميته .

(د) الاستثمار العربى والمناطق الحرة :

تعلمنا أن ننظر الى الأمام بعين الواثق الى المستقبل . فكان أن أوضحت الحكومة فى مجال الانفتاح الاقتصادى تبيان أهمية رأس المـال ، وخاصة العربى فى مجـال الاستثمار بجمهورية مصر العربية . ومن ذلك ما نودى به من انشاء بورصة للاستثمارات الأجنبية فى مصر ، والدعوة الى التوسع فى انشاء بنوك مشتركة ، وقد سبق لنـا التعرض لهذا الموضوع فى بحث نشر بالمجلة ولا جدال فى أهميته .

ولـما كانت التنميـة تتطلب دواما رؤوس الأموال الضـخمة التى تعانى الدول النامية فى الحصول عليها . لذلك كان الالتجاء الى القروض والتسهيلات الأجنبية. الا أن الاتجاه الى استثمار راس المـال الأجنبى يؤكد اهميته فى هذا المجال مادام قد أتيحت له الظروف المناسبة والمنـاخ المنـاسب . ولاشك أن اسـتقرار الأوضـاع السياسية فى جمهوريتنـا وتوافر المشروعـات الانتاجية الكاملة المضـمونة ربحيتها مع متانة الاقتصـاد المصرى ، وضمان رؤوس الأموال

الأجنبية بحكم الاتفاقيات الدولية ، وتحويل ارباحها ، كل هذه الأمور تجذب راس المال الأجنبى ، وخاصة العربى ، ويعود النفع على الدولة المستثمرة والمستثمر لديها بالفوائد والأرباح .

ولما كانت أرصدة بعض الدول العربية من العملات الأجنبية متوافرة لديها فى البنوك الأجنبية،والطاقة العمالية والخبرات والامكانيات متوافرة لدى غيرها ، كان من أهم ما نسعى اليه ايجاد التكامل وزيادة الروابط الاقتصادية والتجارية بين الدول العربية ، تلافيا لما تتعرض له هذه الأرصدة من نقص ، نتيجة ما يصيب العملات من خفض ومضاربات . ولهذا نرى ضرورة قيام رؤساء البنوك المصرية ومندوبيهم الى البلاد العربية لاستجلاب هذه الأموال ، وبث الطمأنينة والثقة لراغبى الاستثمار .

اما عن نشاط المناطق الحرة ، فأمر يجب أن يحظى بمزيد من الاهتمام عن طريق نشر وبيان المشروعات التى ترى الحكومة توافرها ، وترغب القطاع الخاص المحلى والعربى فى المساهمة فيها ، وتحمل الأعباء ، وخصوصا أن اختصاص الهيئة العامة لاستثمار المال العربى اتخاذ جميع الاجراءات التى من شأنها اعلام السوق الدولية براس المال والدول المصدرة لراس المال بالقوائم المعتمدة للمشروعات الاقتصادية التى يجوز الاستثمار فيها ،وكذلك جميع الأوضاع والمزايا التى يتمتع بها رأس المال الوارد عند استثماره داخل الدولة .

وفيما يختص بالأسواق الحرة فنرى ضرورة ترك الحرية للأفراد بالشراء منها للاستفادة بما لديهم من نقد أجنبى ، وخصوصا أن التجربة الماضية قد أثبتت نجاحها فى تحقيق هذا الهدف، علاوة على منع محاولات التهريب ، واستغلال الأفراد ، وخصوصا أن محلات القطاع العام تتولى عمليات بيع البضائع المستوردة بالعملات المحلية ، فلم لا تباع بالعملات الأجنبية لدى الأسواق الحرة ؟

ونختتم كلمتنا هذه بتقدير ما يبذل من جهود طيبة تستهدف زيادة المتحصلات من العملات الحرة . وقد آن الأوان لاصدار قانون جديد للنقد يتلاءم والظروف والأوضاع الاقتصادية الحالية ، ويضم بين جوانحه نظام التجارة الخارجية ، وليكون معلوما للكافة فى العالم ، ووسيلة للاعلان الخارجى .

* * *

حــول نظرية الإدارة

د. عبد الكريم درويش

ان التاريخ القديم والحديث على السواء ، يؤكدان وجود نظرية للادارة عاصرت حيــاة منظمات تــاريخية هامة ، فالتنظيم الحــكومى الذى واكب حضارة مصر القديمة منذ آلاف السنين ، كان مؤسســا على قواعد ادارية وتنظيمية لها أصولها ومبادئها . والامبراطورية الرومانية وصلت عن طريق الادارة والتنظيم الى نظام محكم ودقيق للحــكم والسيطرة . كذلك فان المنظمات العسكرية عبر التاريخ كان لها دورها الواضح فى اثراء الفكر الادارى ، وفى ترشيد العملية الادارية .

ويرى كاتب المقال ان البحث فى نظرية الادارة ينبغى الا ياخذنا كل هذه المسافة الى الوراء ، اذ لا يتوافر لدينا من التراث العلمى ما يؤكد مثل هذه النظرية فى تلك الحقب السحيقة من التاريخ . لذلك فانه يناقش نظرية الادارة كما تواترت الينا فى العصر الحديث . ونقصد بالعصر الحديث هنا ذلك التاريخ الممتد منذ قيام الثورة الصناعية الى وقتنا هذا .

د. عبد الكريم درويش
مدير معهد تدريب ضباط الشرطة

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرهــا (نظرة التدريب فى اطاره الصحيح) نشر فى عــدد ابريل ١٩٧٢ العــدد الرابع ــ المجلد الرابع .

النظــرية التقليدية

ان النظــرية التقليدية ــ الكلاسيكية ــ فى الادارة هى اقدم النظريات من حيث التسلسل الرتيب للدراسة . وتمتد جذورها الحديثة الى دراســات ماكس فبر وفريدريك تايلور وهنرى فايول . وتؤمن وجهــة النظــر التقليدية بأن

الأعمال او الاختصاصات يمكن ان تنظم بطريقة تؤدى الى تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة أعلى. وفى اطار هذا الاتجاه ينظر الى التنظيم على أنه هيكل أو بناء نمونجى ، من نتاج فكر منطقى ورشيد ، وأنه يهتم فى المقام الأول بالبناء الرسمى للمنظمة وتنسيق الأعمال عن طريق استعمال السلطات الرسمية المقررة .

ويقوم المنهج التقليدى على افتراض أساسى، قوامه أن سلوك البشر منطقى ورشيد ، وأنه يتحلى بالرشد المستغل فى وضع التنظيم نفسه. وهكذا ينظر الى المدير على انه يخطط الأعمال بالمنظمة بدقة واحكام ، وينظر الى العاملين على انهم وسائل لتحقيق الأهداف . ومن ثم يتوقع من كل عامل أن يؤدى مايناط به من مسئوليات على الوجه المحدد سلفا .

ولا يفترض التقليديون ان العاملين سوف يؤدون مايوكل اليهم بالصورة التى تقررت تلقائيا . وانما يرون أنه عن طريق الاختيار المناسب والتدريب والتقديم للعمل ، يمكن أن نصل بالعاملين الى اداء الادوار المنوطة بهم بالصورة التى نبغيها . وفى هذا الافتراض الجوهرى يكمن الضعف الكبير فى النظرية الكلاسيكية للتنظيم ، مما كان مجالا للنقد من ناحية ، ولاسهام أصحاب المذهب السلوكى من ناحية أخرى .

وينظر التقليديون الى التنظيم على انه الجانب الرسمى للادارة ، أو الأداة التى من خلالها يمكن تنفيذ السياسات والاجراءات الادارية . وهذا يجعل التنظيم فى إطار المذهب التقليدى تجميعا رتيبا للاجزاء المرتبطة من أجل تكوين كيان موحد يمكن من ممارسة السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غرض أو هدف محدد . والبناء التنظيمى فى حدود هذا المفهوم لا يعدو أن يكون نموذجا جامدا يعكس الشكل الرسمى للعلاقات والمستويات ، وخطوط الاتصال والحدود الفاصلة بين الوحدات والقواعد والتعليمات .

ماكس فبر والنموذج المثالى :

لعل النموذج المثالى الذى صممه ماكس فبر للمنظمة البيروقراطية كان اول محاولة علمية لوضع النظرية التقليدية فى الادارة . ويعتبر التحليل الذى قدمه فبر لهذا النموذج نقطة بدء هامة لتفهم المنظمة البيروقراطية وأساسا صالحا لدراستها .

ويلاحظ من مراجعة هذا النموذج أنه تصميم نظرى مؤسس علىدراسة الأنظمة البيروقراطية فى الحضارات القديمة (مصر ، الصين ، الهند، روما) ، وفى دول غرب أوربا . وقد عرض فبر فى هذا النموذج أول تنظيم للبيروقراطية الحديثة فى المنظمات الضخمة .لذلك فهويعد أداة صالحة لدراسة المنظمات وتقويمها .

ويعرف فبر النموذج البيروقراطى المثالى بأنه : (1)

١ ــ تنظيم مستمر للوظائف التى تحكمها القواعد .

٢ ــ نطاق اختصاص معين لكل مكتب ، وهذا يعنى .

(أ) التزامات وظيفية معينة قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل .

(ب) سلطة لشاغل المكتب تقابل الواجبات والمسئوليات المنوط بها .

(جـ) أن وسائل الالزام الضرورية محددة بوضوح ، واستعمالها لايكون الا فى الحالات المنصوص عليها .

٣ ــ تنظيم المكاتب قائم على أساس التدرج الهرمى ، والمكتب الأعلى يشرف على أعمال ما دونه ويراقبها .

٤ ــ القواعد التى تحكم سلوك المكاتب هى قواعد وأنماط فنية، والموظفون يعرفون أسلوب اداء العمل وهم مدربون عليه .

(1) Max Weber : The Theory of Social and Economic Organization, Trans. By A.M. Henderson and Talcott Parsons, (New York : Oxford University Press 1947).

٥ ــ فصل الادارة عن الملكية . فالعاملون فى المنظمة لا يمتلكون وسائل العمل أو الانتاج وانما يمدون بها فى شكل نقود وأدوات . وهناك فصل تام بين ممتلكات المنظمة ، والممتلكات أو المتعلقات الشخصية لشاغل الوظيفة .

٦ ــ لايوجد أى حق فى تملك المنصب الرسمى ، أو فى تملك المكتب أو ما فيه . وتولى الوظائف ليس قائما على أساس وراثى أو انتخابى .

٧ ــ جميع الاجراءات الادارية والقرارات توضع وتثبت كتابة . ومن مجموع الوثائق المكتوبة ، وتنظيم الوظائف الرسمية القائمة ، يتكون ما يسمى بالمكتب كشخص معنوى .

٨ ــ السلطة القانونية يمكن ممارستها بأساليب مختلفة .

وقد تعرض هنا النموذج « المثالى » الذى تضمن نظرية ماكس فبر عن المنظمة البيروقراطية لكثير من النقد . وأساس النقد اهتمامه الشديد بالتنظيم الرسمى ، واصراره على تمسك البيروقراطية بالرشد «Rationality» وبالقواعد والطرق الرسمية ، والنواحى الاجرائية البحتة التى لاتحيد عنها . هذا الاصرار من جانب ماكس فبر قد جعل نموذجه يبدو كآلة صماء يتوقع لها العمل بانتظام ونسق وميكانيكية دقيقة ، وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية . فان طبيعة البشر ، وحجتهم للتفوق والأمن والمكانة، وقدراتهم على الابداع والخلق والتغيير، كلها عوامل هامة تؤدى عادة الى محاولات عديدة لانه تلك القواعد والتعليمات المحددة من أجل الوصول الى المزايا البيروقراطية . ومن ثم فقد اغفل فبر تصوير الجانب الآخر للبيروقراطية ، أى الجانب غير الرسمى منها ، كما أهمل تقويم السمات والاعتبارات الانسانية والقيم المختلفة المتدخلة فى الموقف .

على أن النقد الذى وجه الى نظرية ماكس فبر التى اخرجها فى النموذج المثالى ليس فى مجموعه هادفا الى هدم النظرية من أساسها، او افتراض قيامها أصلا على أسس خاطئة أو غير واقعية . ولكنه يعد محاولة لاستكمال مقومات هذا النموذج ليصبح « مثاليا » حقا ، وخاصة بعد انظهرت نتائج البحوث والدراسات التجريبية المتعاقبة التى أجريت على المنظمات الصناعية والحكومية والقوات المسلحة ، والتى غيرت منشأن الاتجاه الرسمى المحكوم بالقواعد، بابراز الجوانب الأخرى ــ الاجتماعية والحضارية والانسانية ــ للمنظمات البيروقراطية (١) .

فريدريك تايلور :

ان نظرية الادارة التقليدية قد افادت وتاثرت بشكل واضح بالنظريات الاقتصادية ، ونظريات الاقتصاد السياسى . فمن هذه النظريات جاء التركيز على أهداف المنظمات وعلى وظائفها وتقسيم وتوزيع العمل بها .

واذا كان فريدريك تايلور يطلق عليه «مؤسس الادارة العلمية» ، فان جذور مبادئه يمكن أن تستشف من بعض الكتابات المبكرة فى الادارة. وقد اكتشف تايلور مبادىء الادارة العلمية تلبية للحاجة الملحة اليها . ذلك أن قيام المشروعات الضخمة واستخدام الآلات الباهظة التكاليف قد ادى الى الاهتمام بمشكلات الادارة ومحاولة الوصول الى طرق رشيدة تحقق وفرة الانتاج مع اقل جهد وتكلفة .

وقد انصرف اهتمام تايلور اساسا الى محاولة تحقيق كفاية العنصر البشرى والامكانيات المادية المستخدمة فى الانتاج من طريق دراسة الموقف والحركة . وتهدف هذه الدراسة التى أصبح يطلق عليها « حجز الزاوية فى الادارة العلمية »

(1) Peter Blau : Burcaucracy in Modern Society, (Chicogo : Chicogo University Press, 1956), Chapter III. Alvin Gouldner : Patterns of Industrial Bureaucracy, - (Glencoe, Ilinois : The Free Press, 1954), pp. 20-21.

الى تقرير الحركات الضرورية للعامل الممتاز لكى يؤدى المهمة الموكولة اليه فى أقصر وقت ممكن وبأقل جهد .

وكان من نتائج عمل تايلور كتابه المعروف باسم « مبادىء الادارة العلمية «The Principles of Scientific Management» » ، ولعل أهم ما أسهم به تايلور فى نظرية الادارة هو اصراره على استخدام الطريقة العلمية فى البحث . وهو فى هذا يقرر أن كتابه الذى حوى نظرية الادارة العلمية قد وضع لكى يحقق الأغراض التالية :

١ — أن يبرز عن طريق الأمثلة التى قدمها الخسائر الفادحة التى تعانى منها الدولة نتيجة نقص الكفاءة فى أداء العمل .

٢ — اقناع القارىء أن علاج نقص الكفاية يتركز فى استخدام منهج ادارى منظم «Syotematic Management» ، وليس فى محاولة البحث عن شخص غير عادى أو ذى قدرات خارقة .

٣ — اثبات أن أفضل أنماط الادارة يقوم على أساس واضح ومحدد من القوانين والقواعد والأسس العلمية ، وان المبادىء الانسانية للادارة يمكن ان تسرى على جميع أنواع النشاط البشرى من الأفراد العاديين الى المنظمات الضخمة .

وبينما كانت أعمال تايلور ومبادئه تهتم أساسا بالادارة الصناعية على مستوى الوحدات الصغيرة ، فان تطور هذه المبادىء والتنقيح الذى أدخل عليها قد جعلها قابلة للتطبيق فى المنظمات الضخمة التى تضم أعدادا كبيرة من العاملين . وقد استخدم تايلور أيضا المبادىء الاقتصادية الأساسية المعنية بالتخصص وتقسيم العمل فى عمليات الانتاج بالمنظمات الصناعية .

غير أن هذه الثورة العلمية التى جاء بها تايلور فى مجال الادارة كان لها صورتها الأخرى . فاصرار المنظمات على الأخذ بأصول الادارة العلمية ، جاء على حساب تضحيات من جانب العنصر البشرى ، الذى كان عليه أن يعمل بطريقة علمية فى خطوات رتيبة ومجزأة ، وان ينتظم فى خط الانتاج مثلما تنتظم أجزاء المصنع ليؤدى عمليات محدودة ومتكررة مما يبعث على الملل والسأم ، ولا يدع مجالا للابداع والتجديد والخلق ، والابتكار . وكأنما كانت النظرية تستهدف الانسان الرشيد ، غير تاركة أى مجال للجوانب غير الرشيدة فى البشر .

هنرى فايول :

ظهرت جهود فايول فى مجال الادارة العامة فى فرنسا عام ١٩١٦ ، تحت عنوان الادارة الصناعية والعامة «Administration Industrielle et Generale»

وقد كتب فايول كأحد العاملين بالادارة ، وقدم خبراته الطويلة وملاحظاته الهامة التى أسهمت فى تحديد أسس الادارة . وهو فى هذا لم يحاول أن يخرج بنظرية للادارة أوفلسفة شخصية لها . ومع ذلك فالملاحظات التى أبداها فايول تتلاءم مع نظرية الادارة التى تأخذ مكانها الآن .

وقد اهتم فايول بالادارة فى قطاع الأعمال . ولما كانت الأصول العلمية للادارة يمكن أن تسرى فى ميدانى الادارة العامة وادارة الأعمال ، فان الحقائق الهامة التى أبرزها تشمل :

١ — النواحى الفنية ... (أى الانتاج) .

٢ — النواحى التجارية ... (المشتريات والمبيعات والتبادل) .

٣ — النواحى المالية ... (الموارد المالية ، الاستثمارات ، والمصروفات) .

Fredrick Taylor : The Principles of Scienti-fic Mangement (New York : Harper and Brothers, 1911).

٤ — نواحى الأمن .

٥ — نواحى الحسابات .

٦ — الادارة ... (التخطيط ، التنظيم ، التوجيه ، التنسيق ، الرقابة) .

وقد أورد فايول أن هذه المهام توجد فى كل منظمة مهما يكن حجمها ، وأن المهام الخمس الأولى يدركها الجميع . ولذلك ركز على دراسة العنصر الأخير أى الادارة . وقد تضمن مؤلف فايول موضوعات تعالج صفات الاداريين وتدريبهم والأسس العامة للادارة وعناصرها ويلاحظ أن فايول قد فرق بين الأسس والعناصر . بأن قصر الأسس على القواعد والمبادىء ، فى حين شملت العناصر وظائف الادارة(١) .

جوليك وايرويك :

ظل دارسو الادارة لفترة طويلة يعتنقون النظريات المؤسسة على النماذج المحددة لوظائف الادارة ، مثل نموذج « بوسدكورب Posdcorb» الذى اظهره جوليك ضمن مجموعة الوثائق التى أصدرها بالاشتراك مع ايرويك عام ١٩٧٣ . وكلمة «Posdcorb» ، ترمز الى المهام التى تمارسها الادارة . وهى تمثل الحروف الأولى من كلمات : تنظيم Organizing ، تخطيط Planning تنسيق Coordinating ، توجيه Directing ادارة أفراد Staffing ، الاخبار والعلاقات العامة Reporting ، والميزانية Budgeting .

ومن الواضح أن هذه المهام لا تكون نظرية متكاملة للادارة . فبينما تعبر كل كلمة عن نوع محدد من النشاط الذى تمارسه الادارة ، فانها فى مجموعها لا تمثل عملية ادارية متكاملة تحكمها فلسفة معينة وترتبط بمذهب فكرى واضح ، وانمايمكن النظر الى كل من مكونات «Posdcorb» على أنه نشاط قائم بذاته داخل المنظمة ، مثل نشاط التخطيط والتنظيم وادارة الأفراد والميزانية .

والى جانب فكرة « البوسدكورب » فأن جوليك وايرويك قد عبرا عن اهتمام زائد بالمدخل التنظيمى الرسمى ، وبالنظريات القائمة على الأسس والقواعد الافتراضية ، والتى ثبت عدم استقرارها وتغيرها من منظمة لأخرى ومن بيئة لبيئة ، خضوعا لفعل العوامل والمؤثرات الحضارية والاجتماعية والانسانية ، ولاعتبارات التطبيق العملى ... وذلك مثل نطاق التمكن ، وتسلسل القيادة .

نقد النظرية التقليدية :

تعرضت نظرية الادارة التقليدية لنقد شديد خلال العشرين سنة الماضية ، حمل لواء جيل جديد من الدارسين . ووجهة نظر هؤلاء ان النظرية التقليدية محدودة الجدوى فى دراسة المنظمة وفهمها والتعرف على حقيقة التفاعلات الجارية بداخلها . فدراسة العنصر البشرى بكل ما يتصل به من تنسيق وتعاون واتصالات وسلطة ، وقيم واتجاهات وعادات ومعتقدات وسلوك منطقى وغير منطقى ... كل هذه هى التى تجعل للنظرية قيمة حقيقية . لأنها تأخذ فى حساباتها الجوانب الاجتماعية والانسانية ، والدور الذى يؤديه التنظيم غير الرسمى فى عمل وحياة المنظمة .

وهكذا تعرضت الافتراضات الأساسية للنظرية التقليدية فى الادارة للنقد والمراجعة من جانب دراسيها . مؤكدين ان هذه الافتراضات يجب أن تعزز أو تستبعد لتحل محلها النظريات الحديثة المؤسسة على الافتراضات الاجتماعية

---

(1) Henry Fayol : General and Industrial Administration, (London : Isaac Pitman and sons Ltd. 1949). p. 3.

Luther Gulick and L. Urwick : Papers on the. Science of Administration, (New York : Institute of Pable Administration, 1937).

والسلوكية . والأفكار الجديدة فى هذا المضمار تنادى بضرورة اتجاه النظرية الحديثة فى الادارة للتركيز على العنصر البشرى أكثر منه على المهام والأعمال . فيمنح المزيد لحركية « ديناميكية » عمل المنظمات ، واتخاذ القرارات ، وسلوك البشر ، بديلا لاهتمامات النظرية التقليدية التى ركزت على الهياكل التنظيمية ، والمستويات وخطوات العمل والضوابط والأهداف الاقتصادية للانتاج (١) .

وقد تساءل هؤلاء النقاد عما اذا كانت الادارة علما قائما بذاته ، أم انها ترتبط بدراسة الحكومة والدراسات الاجتماعية والسلوكية . وهؤلاء النقاد — ومعظمهم من أساتذة العلوم الاجتماعية — يصرون على أن نظرية الادارة التقليدية لاتتفق والمبادىء الانسانية والديموقراطية من حيث انها تحاول أن تضطر الفرد للتلاشى فى كيان المنظمة وشخصيتها وقوانينها (١) .

النظريات السلوكية

بينما ركزت الأربعينات على وظائف الادارة ، فان الخمسينات قد قدمت مبادىء الادارة التى أمكن من خلالهاقيام نظرية النظموفلسفة الادارة . وعلى التعاقب نلاحظ أن المهندسين ورجال الصناعة وضح اسهامهم خلال النصف الأول للقرن العشرين ، فى حين اسهم الأساتذة والمثقفون خلال النصف الثانى منه . ومن أهم المجالات التى نمت أخيرا علوم الادارة والعلوم السلوكية ، والدور الاجتماعى للمنظمات . وهذه الاتجاهات الأخيرة فى الادارة قد حولت نظرية الادارة من التركيز الكامل على الأهداف الاقتصادية الى نظرة أكثر انسانية واجتماعية .

وعلى النقيض من المنهج التقليدى ، فان هذه الاتجاهات الجديدة تمثلها المدرسة السلوكية ، أو التجريبية «Emperical School» والتى تنادى بأن المنظمات تنبثق تلقائيا من حصيلة التعاون بين الأفراد الذين تجمعهم حاجات واهتمامات أو أهداف مشتركة . وتأسيسا على وجهة النظر هذه ، فانه لاتوجد حاجة لفرض أى نمط معين أو هيكل تنظيمى محدد . فالمنظمات ترتكز أساسا على الحاجات الأساسية للبشر مادية كانت أو معنوية .

وهذه النظرة الى الادارة قد حظيت باهتمام بالغ فى الدراسات الادارية المعاصرة . وقد توصلت هذه الدراسات — فيما توصلت — الى ان الأفراد لديهم اتجاهات وأنماط سلوك أكثر عمقا واختلافا مما تتوقعه النظرية التقليدية . وقد أفاد هذا الاتجاه فىدراسة الادارة فى توسيع المدارك وزيادة الفهم لحقيقة أثر العنصر البشرى وسلوك الأفراد داخل المنظمات ، وكيف أن كثيرا من التصرفات التى تظهر فى المنظمات ليست مرتبطة مباشرة بالأهداف الرسمية لها كما تتوقع المدرسة التقليدية .

وقد اهتمت النظرية السلوكيةبدراسة السلوك الجماعى للافراد أو سلوكهم فى جماعات صغيرة وتوصلت الى أن هناك اعتبارات وعوامل متعددة تؤثر فى سلوك الأفراد المنتمين لجماعة ما غير البناء التنظيمى والاختصاصات والتنظيمات والضوابط التى يحددها التنظيم الرسمى أو الرؤساء الذين يمارسون السلطة الرسمية .ففى بعض الأحيان يكون سلوك الأفراد فى الجماعات متفقا مع متطلبات العمل الرسمية المحددة بأوامر الرؤساء أو فى وصف الوظيفة ، على أنه فى أحيان أخرى نجد العكس صحيحا . حيث يتضح أن السلوك مخالف الى حد ما أو مخالف تماما لها.

---

(1) «Storn Oxer Management Doctrines, «Business Week, (January 6, 1962).
(1) William Greenwood: Management and Organizational Behavior Theories, An Interdisciplirary Approach, (Chicago : South Western Publishing Company, 1965), pp. 6-12.

وتأخذ نظرية الادارة الجديدة فى حسابها اعتبارين هامين : (١)

الأول : الاعتراف الصريح بأهمية الدور الذى تلعبه القيم والعادات فى حياة المنظمة .

الثانى : التسليم الكامل بأن العاملين ان هم الا بشر يشتركون فى عضوية جماعة بمنظمة تتصف بكونها تنظيما اجتماعيا فى المقام الأول .

وتؤكد هذه النظرية أن الصراعات التى تنشأ بين المنفذين والاستشاريين، والعلاقات المتشابكة بين الوظائف تؤدى الى الحاجة المتزايدة للتحول عن النظرية التقليدية ، وهذه الصراعات تظهر فى صورة أكثر وضوحا حينما ننظر الى الفرد على أساس اعتبارت اقتصادية محضة ، دون النظر الى حاجاته الانسانية والاجتماعية والبيئية .

وبينما تتجه النظرية التقليدية فى النظر فى التنظيم غير الرسمى على أنه أمر ثانوى وليس جوهريا ، ولا يندرج فى اطار النظرية التقليدية وانما يلحق بها ، يرى السلوكيون أن التنظيم غير الرسمى أساس هام فى تكوين التنظيمات الاجتماعية ، وحقيقة تعيش مع كل المنظمات . وهذه النظم قد ظهرت من خلال الجماعات الرسميةوغير الرسمية داخل المنظمة، والعلاقات بين الأفراد وبينهم وبين غيرهم يجب أن تؤخذ فى الاعتبار عند التفكير فى تكوين منظمة وتحديد أهدافها ، كما أن الأفراد داخل المنظمة يجب ألا ينظر اليهم على انهم عالة أو عجزة ، وانما على أساس أنهمعناصرمستقلة ذات ارادة وشخصية، ولها دور معين ومكانة اجتماعية (١) .

وبينما كانت المنظمات التقليدية فى الماضى قادرة على التواؤم مع الضغوط البيئية الداخلية والخارجية وفقا لمتطلبات الظروف ، فانها اليوم يجب أن تخضع لمنهج منتظم ومدخل منطقى .

وهذا يتطلب الدراسة المنتظمة للمشكلات الانسانية بالمنظمات ولأنواع العلاقات الانسانية ، ولاتجاهات القيادات وسياساتها .

وباعتماد المنظمة على النظام الاجتماعى الكامل وتكيفها معه ، فأن مزيدا من الاهتمام يجب أن يمنح لتنمية التوافق بين الأفراد وبين المحيط الرسمى وغير الرسمى للمنظمة . ومن المهم أن ندرك أن محيط المنظمة ومناخها الاجتماعى يمثل نظاما معينا للقيم يختلف من منظمة لأخرى ، وصراعات القيم التى يمكن أن تنجم عن هذا الاختلاف تؤدى الى أنواع حادة من التوتر الحضارى للأفراد . وتحديد السلوك المرغوب للأفراد والجماعات داخل المنظمة يعد مطلبا أساسيا للوصول الى استقرار واتزان المنظمات.

على أن تحقيق اتزان المنظمة ليس أمرا هينا، فكثيرا ما تحدث الاعاقة بسبب عملية الاتصالات والمشكلات التى تصادفها . فبدلا من الاتصالات التى كانت مألوفة بين الفرد والفرد ، أو بين الرئيس والمرؤوس ، يرى علماء السلوكيات أننا بحاجة الى منهج أكثر شمولا يعتمد أساسا على نظم المعلومات ومراكزها .وهذا يتطلب أن يتحقق التدفق الطبيعى للمعلومات داخل المنظمة بحيث تتحول الى شبكة لتحليل النظم، وأن تتواءم مراكز الاتصالات الاجتماعية وغير الرسمية بالمنظمة مع نظام السلطة والمسئولية والاتصالات الرسمية داخلها .

وقد قدمت النظريات الحيدثةفى اتخاذ القرارات اسهاما جديدا يتصل بسلوك المنظمات وهياكلها التنظيمية . فعلى غرار مراكز المعلومات ، فان مراكز السلطة والمسئولية بالمنظمة يجب أن تتلاءم مع المراكز المنطقية والمعقولة لاتخاذ القرارات داخل المنظمة . وفى سبيل هذا عليها أن تأخذ فى فى اعتبارها الأدوار التى يلعبها الأفراد بالمنظمة،

(1) W. Gouldner: Organization Analysis, «In Robert Merton and others, Soiology Today. (New York : Basic Books, 1959» pp. 400-425.

(1) William Greenwood: op. cit., pp. 7-10.

ومدى تأثرها بها أو تأثيرها عليها . كما يجب أن تمنح اهتماما خاصا لنظام القيم الذى يخضع له الأفراد الذين تتصل بهم القرارات ، وهذا الجانب من ديناميكية عمل المنظمة يتصل مباشرة بحاجة العاملين الى الاسهام فى اتخاذ القرارات ، تلك الحاجة التى قد يتعارض اشباعها فى ظل نظام خط السلطة الرسمية الذى تعتنقه النظريات التقليدية (١) .

محاولة لتقديم نظرية عامة

فى محاولة لوضع نظرية عامة للادارة قدم ليتشفيلد «Litchfield» عددا من الفروض لتكون اطارا عاما للنظرية . وقد أكد ليتشفيلد أن هذه الفروض يمكن أن تكون نواة لجهود أخرى من الفكر البناء الذى يصل بها الى مستوى الكمال . والفروض الأساسية التى عرضها تتضمن : (١)

الفرض الأول : العملية الادارية هى بمثابة دورة كاملة من دورات العمل وتشمل أوجه النشاط الآتية :

١ ـ اتخاذ القرارات .
٢ ـ وضع البرامج .
٣ ـ الاتصال .
٤ ـ الرقابة .
٥ ـ التقييم .

وأوضح ليتشفيلد أن العملية الادارية تتألف من دورة كبرى كاملة ، كما تتألف من سلسلة من الدورات الصغيرة التى يتم فيها القيام بالوظائف المحددة والوظائف الثانوية ، كما تتم بها أوجه النشاط الفنى الفردى ، وهى فى وضعها المثالى تحدث كمتتاليات منطقية تبدأ باتخاذ القرار ، وتنتقل الى تفسير هذا القرار فى شكل برامج محددة ، ثم ابلاغ القرار موضوع البرامج ، ثم وضع وسائل الرقابة الكفيلة بتحقيق القرار ، الى أن تصل فى نهاية الأمر الى مرحلة التقييم.

الفرض الثانى : العملية الادارية تؤدى وظائفها فى مجالات :

١ ـ السياسة .
٢ ـ الموارد .
٣ ـ التنفيذ .

ويرى ليتشفيلد أن السياسة تتضمن تعريفا للأهداف الموجهة لأعمال مشروع كامل أو جزء هام منه . وهى بذلك تتميز عن « القرار » الذى قد يوجه أعمالا دون الاشارة الى الأهداف . أما الموارد ، فهى تشمل الناس والمال والسلطة والمواد . « والتنفيذ » وظيفة تخلق كيانا متحركا شاملا موجها الى تحقيق الأهداف ، وهذه المجالات الوظيفية جميعها لازمة للعملية الادارية، فالتنفيذ اذا ما فصل عن السياسة يصبح بلا هدف ، والأمر كذلك بالنسبة لوظيفة السياسة، فهى تصبح عديمة الجدوى ما لم ترتبط بالموارد والتنفيذ .

الفرض الثالث : تؤدى العملية الادارية فى ظل نظام أكبر يشمل الأبعاد الآتية :

١ ـ العملية الادارية .
٢ ـ الفرد القائم بالعملية الادارية .
٣ ـ التنظيم الكامل الذى يؤدى الفرد العملية الادارية فى نطاقه .
٤ ـ العوامل البيئية التى يزاول الفرد والمشروع وظائفهما فى ظلها .

وذكر ليتشفيلد أن الفرد والتنظيم والعوامل البيئية ، تؤثر جميعها على العملية الادارية ، مثلما تؤثر الأخيرة فى هذه الأبعاد الثلاثة .

---

(1) William Greenwood, po. cit.
(1) Edward H. Litchfield : «Notes on a General Theory of Administration», Administrative Science Quarterly, II, 235.

الفرض الرابع : الادارة هى اداء الفـرد أو الجماعة للعملية الادارية فى نطاق منظمة تعمل فى بيئة معينة . وهنا يقول ليتشفيلد أن العملية الادارية سلسلة من الخطوات المترابطة التى يمكن عزلها ووضعها مجردة ، وان الادارة من ناحية أخرى تتمثل فى أداء العملية الادارية فى النطـاق المحـدد لكل من المنظمة والبيئـة ، وهى بذلك تشكل سلوكا فى المقام الأول .

الفرض الخامس : الادارة والعملية الادارية تحتلان الى حد كبير نفس الوضـع السـائد فى المنظمات الصناعية والتجارية والمدنية والتعليمية والعسكرية والعلاجية .

نقد نظرية ليتشفيلد :

لم تنج النظرية العامة للادارة من النقـد . وقد أوضح النقاد أنه توجد نقاط اتفاق بين نظرية ليتشفيلد ، والنظريات التقليدية فى الادارة ، وعلى سبيل المثال .

١ ــ الاتفاق على أن الأسس العلمية للادارة يمكن تطبيقها فى جميع أنواع المنظمات .

٢ ــ العناصر التى أوردها ليتشفيلد تتشابه الى حد ما مع عناصر النظريات التقليدية ، وذلك على النحو التالى :

(أ) رسم السياسة : هى تحديد للأهداف ، والمحدودات ، والمبادىء ، والاجراءات .

وهـذا يقابل وظيفة الادارة فى التخطيط ، وتحديد الأهداف واجراءات الرقابة .

(ب) التنفيذ هو الاجراءات الضرورية لانجاز الأهداف ، وهذا يتفق مع وظائف التوجيه والقيادة التى تؤديها الادارة .

(جـ) الموارد : هى ادارة الأفراد ، والأموال، والامكانات المادية ، والوقت ، والطاقة ، والرغبة فى الأداء الكفء . وهذا يتفق مع الوظائف التى حددتها النظـريات التقليدية للتخطيط والرقابة وادارة الأفراد .

٣ ــ أن الوظائف المتصـلة بعملية رسـم السياسـة ، والتنفيذ ، والموارد كما حددتها نظرية ليتشفيلد تتطابق مع اتخاذ القرارات ، والبرمجة، والاتصـالات ، والرقابة ، والتقييم . كمـا أن حركتها الدائرية ، تتفق مع نظيرتها فى النظريات التقليدية . وهكذا يرى النقاد أن ليتشفيلد قد فشل فى أن يفـرق بين الوظائف والعمليات كما جاءت فى النظريات التقليدية وبينها فى النظرية العامة للادارة التى قدمها .

نظرية المنهج المتكامل

يتجه الفكر الحديث فى الادارة الى اذكاء فكرة اسهام عدد كبير من العلوم فى اظهار الادارة . وهذه النظرية ترى أن الادارة كانت تدرس فى الماضى من خلال مدخل اقتصادى ، بما يجعلها منعزلة عن المجتمع . والذين يرون الادارة فى هذا الاطار الضيق يفشلون فى أن يروها مؤثرة ومتأثرة بالحضارة التى تضمها ، وأن نشاطها يتأثر بعدد من العلوم المختلفة .

وبالاضـافة الى هذا ، فان ظاهرة تضخم المنظمات وتعقدها فى العصر الحديث ، والتغيير الاجتماعى عالى السرعة الذى يأخذ مـكانه فى مجتمعات الادارة ، والاهتمام المتزايد الذى يمنح للعوامل الخارجيـة المؤثرة فى خطط وعمـل المنظمات ، والتسـليم بأن التدرج الهرمى فى مستويات الهياكل التنظيمية يتطلب سلطة أعلى قادرة على تحقيق الوئام بين صراعات القيـم لدى العاملين ... كل هـذه الاعتبارات تجعل أصحاب هذه النظرية يرون الادارة ومشكلاتها من خلال اطار عدد كبير من العلوم .

ويقدر أصـحاب نظرية المنهج المتكامل انه يمكن استنباط ما تسهم به العلوم المختلفة فى الادارة من واقع الأمثلة التالية :

*** علم الاجتمـاع :**

المؤسسات الاجتماعية
الطبقات الاجتماعية

التغيير الاجتماعى
العوامل البيئيـــة
العلاقات بين الأفراد
السلوك البدائى للجماعة
ديناميكية الجماعـــة
الرأى العـــــام
الروح المعنويـــة
الدور والمـــكانة
نظــرية التنظيم

*** علم النفس**

تحليل الاتجاهات
تحليل الشخصية
نظرية التعليـــم
تحليل الدوافع
السلوك الرشـــيد
الاستقبال والانفعال
الاتصـــــالات

*** العلوم السياسية**

القانون الدستورى
القانون الادارى
الدكتاتورية
الديموقراطية
البيروقراطية
نظرية التنظيم

*** علم الانثروبولوجى**

الديناميكية الحضارية
نظرية التنظيم
رمز المكانة
علاقات الاجناس

*** علم الأحيـــــاء**

نظرية التنظيم
الحيوية
التوازن .

*** الايكولوجية والجغرافيا**

نظرية الموقع
النووية
التكيف البيئى
نظرية التشتت

*** الرياضـيات**

نظرية المعلومات
الاحصـــاء
نظرية المباريات
اتخاذ القرارات
نظرية الاحتمالات
البرمجـــة

*** الفلسفـــة**

القيم الاخلاقية
القيم الجمالية
اصول المنطق

*** العلـــــوم**

الجاذبيـــة

خاتمـــــة :

من العسير أن ننهى هذه المناقشة حول نظرية الادارة دون أن نقف وقفة تقدير للدور الهـــام الذى يسهم به العلم الآن ــ بجوانبه السلوكية والبحته ــ فى مجالات الادارة . ولقد تحولت الادارة خلال الحقبتين الماضيتين بكل وضـــوح وجلاء من مجرد الاحتراف والممارسة الى مفهوم جديد يربطها اشـــد الربط بمجموعة من العلوم المختلفة .

ومن المسلم به الآن ان الادارة عليها مسئولية تحقيق التكامل بين عدد من العناصر اكثر مما تتطلبه اى مهنة أخرى . وهذا يقتضى بطبيعـــة الحال أن تعتمد الادارة على عدد من العلوم ،مثل علم الاجتماع وعلم النفس وعلم السياسة وعلم

الاقتصاد والهندسة والرياضيات ... ليس هذا فحسب ، وانما عليها أيضا أن تحسن الانتقاء بين هذه العلوم ، وأن تحسن استعمال ما تنتقى .

ومع ذلك فقد ظهرت اتجاهات أخيرة تدعو الى تقدير الاراء التى سبق أن أبداها التقليديون المهتمون بالتنظيم الرسمى وخصائصه ومكوناته، والنظم،والقواعد . ويقول دعاة العودة الى هذه النماذج ان تضخم المنظمات ، والاتجاه المتزايد نحو استخدام الحاسبات الالكترونية ، قد عزز الاتجاه نحو العودة للنظرية التقليدية نظرا لتزايد الاهتمام بالتنظيم والبناء الرسمى للمنظمة ويؤمن أصحاب هذا الفكر بوجود ارتباط وثيق بين التايلوريزم «Taylorism» ، وبين بحوث العمليات القائمة أصلا على استخدام الحاسب الالكترونى .

وهكذا يرى التقليديون أن النماذج التى صممها ماكس فبر ، وجوليك وايرويك ومن جاءوا بينهم ، قد عادت لتحرز انتصارات تجعلها تصمد فى وجه الانتقادات التى وجهها اليها العلماء فى مجالات الدراسات الاجماعية والسلوكية .

اتجاه جديد لادارة الانتاج فى الاتحاد السوفيتى

فى الوقت الذى يتزايد فيه نقد المجمعات الضخمة للانتاج فى الدوائر الغربية يبدأ الاتحاد السوفيتى فى التحمس لهذا النمط من التنظيم الصناعى ، ففى أحدث برنامج مقترح لتطوير الادارة يعتزم اعادة تشكيل المصانع الخمسين الفا التى يملكها فى مجمعات ضخمة يضم كل مجمع منها الشركات التى تتكامل جغرافيا أو فى نوع المنتج ، وقد أعطيت فرصة ستة شهور للمسئولين ليضعوا خطط اعادة التنظيم هذه ، وسوف يكون لكل مجمع مجلس للمديرين يختار أعضاؤه من بين مديرى المصانع المكونة للمجمع وكذلك من بين أعضاء النقابات ومنظمات الحزب الشيوعى .

وتدار الصناعة المدنية السوفيتية حاليا وبشكل تفصيلى بواسطة ٤٠ وزارة فى موسكو ، غير أنه وفقا للبرنامج المقترح والذى سيبدأ تنفيذه فى ١٩٧٤ سوف يكون لمجلس المديرين فى كل مجمع رأى فى كيفية ادارة العمل وحرية أكبر فى تسويق منتجاته وفى توسيع امكانيات الانتاج بل سوف يسمح له باختيار محدود لنوع السلع المنتجة .

ويقول أحد المسئولين فى هيئة التخطيط السوفيتية أن البرنامج الجديد هو الخطوة التالية فى سلسلة التجارب التى بدأت فى ١٩٦٥ فى جهات عديدة من الاتحاد السوفيتى والتى تم فيها دمج المصانع غير الناجحة فى منظمات جديدة أعطيت لها سلطات ومسئوليات كبيرة لادارتها .

ويتوقع المسئول فى هيئة التخطيط أن مثل هذا التنظيم سوف يعطى للوزارات فى موسكو فرصة تكريس وقت أطول للتخطيط وتحسين وسائل الادارة ، وأن هذه التغييرات هى « محاولة لايجاد وسيلة للارتفاع بكفاءة الاقتصاد وذلك عن طريق التقريب بين الصناعة وادارتها على المستويين المحلى والاقليمى » .

(مجلة الادارة الدولية — يولية ١٩٧٣)

سمات الإدارة في الدول النامية

يوسف خلوصي

(قد تبدو الظواهر الادارية السلبية التى تتسم بها الدول النامية غير مفهومة ، ويحتار الكثيرون فى تفسيرها ، وتتعدد الافتراضات حول أسبابها ، فالبعض يعزوها الى الحاجة للترشيد العلمى ، والبعض الاخر الى نقص فى القيم الأخلاقية والروحية وضعف الالتزام. وكثيرا ما تنصب مجهودات الاصلاح على الظواهر السطحية دون المواجهة الصريحة الأمينة للمشكلات الحقيقية ، مما قد يتسبب فى تفاقم المشكلات وتأزمها، وبالتالى تعويق التنمية المستهدفة .

وفى هذا المقال يقدم الكاتب نموذجا « بينيا » يعبر عن بعض الخصائص التى تتصف بها الادارة فى الدول النامية ، وهى محصلة دراسة بعض المقارنات بين المجتمعات فى هذه الدول وبين المجتمعات فى الدول المتحضرة والمتخلفة ، باعتبارها تمثل مرحلة وسطا بينهما تجمع مزيجا من صفاتهما ، وهذا النموذج تساعد على تفسير الكثير من الظواهر التى تبرز فى السلوك الادارى وتبين المتغيرات التى تحكم نظمها الادارية وترجعها الى أسبابها ، ومن ثم يمكن تغيير الظواهر بتغيير أسبابها ، وهذا التحليل قد يعاون رجال الاصلاح الادارى فى مجهوداتهم لاحداث التغيير اللازم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مثل هذه الدول) .

من الاخطاء الشائعة التى يقع فيها خبراء الادارة عند دراستهم للنظم الادارية بالمجتمعات النامية استخدامهم مقاييس مضللة مستمدة اما من المقاييس المتبعة فى الدول المتقدمة أو تلك التى تلائم الدول المتخلفة ، وبالتالى كثيرا ما تفشل مشروعاتهم للاصلاح الادارى فى تحقيق التنمية المستهدفة .

يوسف خلوصي

مدير عام البحوث بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « الاستشارات الادارية ودورها فى التنمية الادارية » نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧٣ — العدد الثانى — المجلد السادس .

ويرجع السبب فى هذا الخلط الى تميز الادارة بالدول النامية بخصائص هى مزيج من الاوضاع المتناقضة أحيانا تعكس تقاليد وعادات متخلفة مرتبطة بتراث الماضى بجوار مظاهر التحضر الصناعى . ومن هنا تظهر الحاجة الى « مقاييس

(١) هذه الدراسة مستمدة من تحليل الأوضاع البيئية فى بعض دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية .

بيئيـــة » ذات طبيعة خاصة لدراســـة النظم الادارية بهذه المجتمعات .

ويجدر بنا فى هذا المقام أن ننوه الى أن هذه الظواهر يتفاوت وجودها بقـــدر او بآخر ، فى مختلف المجتمعات بالعالم النامى حسب درجة النمو والتطور فى الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقيم السائدة فيها .

وفيما يلى عرض لبعض الخصائص البيئيةالتى تتصـــف بها المجتمعات الانتقالية(١) وتميزها عن غيرها من المجتمعات المتحضرة أو المتخلفة .

التنافر والتناقض

فى الدول الانتقالية يوجـــد مزيج من الظواهر المتنافرة التى تجمع بين التخلف والتحضر جنبا الى جنب . فمثلا نجد فى الدولة الواحدة المدينة الكبيرة الحديثة ذات المرافق المتطورة والمنظمات الادارية المجهزة بأحدث وسائل الادارة ، وتضم طبقة مثقفة من الناس ، وفى نفس الوقت نجد بجوار هذه المدن قرى ريفية تتمتع فيها الأسر بنفوذ سياسى واقتصادى وادارى واجتماعى قوى تماما ، مثل النظام القبلى فى المجتمعات البدائية .

كما يظهر التناقض فى شكل آخر ، ففى الوقت الذى يوجد فيه برلـــان منتخب وأجهزة حكومية ومستشفيات ومدارس ، تظل السياسة والادارة والاقتصاد والصـــحة والتعليم محكومة بطقوس وتقاليد بالية تسيطر عليها اعتبارات أسرية وطبقية وطائفية . وفى هذه المجتمعات الانتقالية يجرى التكلم كثيرا عن سيادة المعايير والقيم الجديدة — التى هى من سمات التحضر — فى حين تستمر القيم القديمة المتخلفة محتفظة بسيطرتها الفعلية على أساليب الحياة .

وهـــذا التناقض بين الجديـــد والقديم يمثل « شيزوفرانيا » اجتماعيـــة (مرض انفصـــام الشخصية) تجمع معا أنماطا سلوكية متناقضة بين ما هو معلن رسميا (شعورى) ، وما هو مطبق فعلا (لا شعورى) .

ومن الغريب أن هذا التناقض يقل ظهوره فى المجتمعات المتحضرة والمتخلفة على السواء ، ففى المجتمعـــات المتحضرة تـــؤدى الأنظمـــة المتخصصة وظائفها واضحة جلية ، وفى المتخلفة يتولى نظام واحد مسيطر جميع وظائف الدولة، فلا توجد هناك فرص لظهور هذا التناقض .

عـــدم الواقعية

ان تفشى عدم الواقعية يعتبر احدى العلامات البارزة للنظام الانتقالى . وبقول آخر فان وجود القوانين واللوائح فى مجلداتها شىء والســـلوك الفعلى للموظف العـــام شىء آخر ، ليس لأن القانون غير مرتبط بالســـلوك ، ولكن لأن هذه الظاهرة « بيئية » تفرض نفســـها فى المجتمعات الانتقالية .

ومن تطبيقات ظاهرة عدم الواقعية أن يصر الموظف على التنفيذ الجزئى للقانون ، ويمكنه فى نفس الوقت أن يتجاهله كلية . وهنا يبرز المدى الكبير لسلطة الادارة التقديرية ، بحيث يتوقف تنفيذ القانون أو مخالفتـــه على مزاج الموظف ومصلحته الشخصية .

ان اتساع مدى السلطة التقديرية للادارة من هذا النوع يفتح الباب للفساد ، فالمواطن قد يضطر الى أن يدفع للموظف لكى تنفذ القوانين أو اللوائح والتعليمات مثلا عند اصدار رخصة أو شهادة أو اذن أو مقابل التغاضى عن مخالفة كالتهرب من الرسوم أو الضرائب ، أو الحصول على أى خدمة حكومية أخرى تعليمية أو صحية أو تموينية .

---

(١) سوف يســـتخدم تعبير « انتقـــالية » مترادفـــا لتعبير « نامية » فى سياق هذا المقال باعتبـــار ان المجتمعات النامية هى مرحلة انتقال من التخلف الى التقدم .

وقد ترجع أسباب عدم الواقعية هذه الى عدم فاعلية نظم الرقابة وانخفاض مستوى الضبط الاجتماعى ، وضعف مستوى وعى الجماهير ، كمرشد لاداء وسلوك الجهاز الادارى نحو تحقيق الاهداف العامة .

التغير الشكلى :

وتصدق ظاهرة عدم الواقعية على تطبيقات الاصلاح الادارى فى الدولة النامية ، فاذا كان الاصلاح قائما على تغيير القوانين أو اعادة تنظيم الاجهزة الادارية أو ترتيب الوظائف وتحديد الاختصاصات ، فان التغير من هذا النوع لايتبعه بالضرورة تغيير فى سلوك الموظفين وتصرفاتهم . وتظل المشكلة قائمة رغم مجهودات الاصلاح المضنية . وذلك على خلاف الحال فى المجتمعات المتحضرة ، حيث تسود درجة كبيرة من الواقعية . ويترتب على قبول تغيير القوانين واللوائح تغيير مماثل فى السلوك الادارى .

ان تحقيق التغيير الفعلى يتطلب من خبراء الاصلاح الادارى عند دراستهم النماذج الانتقالية من المجتمعات أن يتبينوا عدم جدوى التغييرات والتنظيمات الرسمية ، ويسعوا أولا الى تحقيق « درجة كبيرة من الواقعية » بحيث يجعلون الممارسة تقترب كثيرا من القواعد المقررة حتى تحقق مجهوداتهم الاصلاحات المستهدفة . .

محاباة الأقارب :

تعتبر ظاهرة محاباة الاقارب فى ادارة المجتمعات المتخلفة ظاهرة مقبولة ومفروضة كقيمة من قيم هذه المجتمعات ، اذ تعتبر الأسرة الأساس الرسمى للنظام الحكومى . ونادرا ما تبرز هذه المحاباة كمشكلة ادارية عندما يتدخل الاقارب علنا فى تعيين الموظفين أو اداء الخدمات الحكومية ، أو حتى عندما يورث العمل الحكومى للابناء والأقارب .

وبالعكس فى المجتمعات المتحضرة يكاد الانفصال يكون كاملا بين الولاء الأسرى والعمل الحكومى ، حيث تسود المعايير الموضوعية فى الخدمة العامة ، وتنعدم تقريبا الاستثناءات وتعتبر الوساطة فى تعيين الأقارب عملا مخالفا لقيم المجتمع المتحضر . بل قد يؤخذ هذا التدخل دليلا على عدم الصلاحية والجدارة ، بالاضافة الى أنه كثيرا ما يعتبر مثل هذا التصرف خطأ اداريا يستوجب المحاسبة .

أما فى المجتمعات الانتقالية فان تطبيقات القوانين واللوائح عادة ما تتأثر بالاعتبارات الاسرية ، بحيث تطبق بسخاء على الأقارب وبتقتير شديد على الغير . ويصبح هذا السلوك اساسيا فى توثيق العقود ، وشراء السلع الاستهلاكية ومواد البناء ، وتحصيل الضرائب ، ومنح الرخص والشهادات ، واصدار تراخيص التصدير والاستيراد على سبيل المثال . وبذلك يظهر الموظف فى المجتمع الانتقالى فى نظر الخبير ذى الخلفية المتحضرة كشخص « أنانى » أو « فوضوى » يضع مصلحته الشخصية أو الأسرية فوق الأهداف العامة للدولة .

ومع ذلك فانه فى هذه المجتمعات تبدأ النظم والمعايير الجديدة تفرض نفسها على علاقات العمل الحكومى فى شكل قوانين وسياسات وخطط وبرامج عامة ، وتظل الرعاية الأسرية — التى كانت فيما مضى تمتد علانية الى الخدمات الحكومية — على حالها تمارس فعلا ، ولكن فى سرية وخفاء ورغم انها غير مشروعة قانونا . واذا كشفت يعمد مرتكبوها الى تفسير تصرفاتهم بادعاء انها تتفق مع المصلحة العامة .

الطائفية :

تتميز المجتمعات الانتقالية بوجود نوع معين من التجمعات الطائفية (سياسية ، أو مهنية ، أو حرفية) متباينة الأهداف والأشكال تعيش جنبا الى جنب فى علاقات متنافسة . والواقع ان هذا الوضع يعكس صورة المجتمع الأسرى الذى يعتبر نموذجا مبسطا من التكتل الطائفى .

وللطائفية تأثير بارز على الادارة بالمجتمعات الانتقالية . فبينما تتميز الادارة فى الدول المتحضرة بالتطبيق المحايد للقوانين بين جميع المواطنين على السواء ، فان الموظف الحكومى بالمجتمعات الانتقالية يتحيز لصالح أفراد طائفته فى مواجهة أعضاء الطوائف الأخرى .

ومثل هذا التحيز قد يؤثر على التعيينات فى الوظائف العامة بل يكون ذلك أكثر خطورة من محاباة الأقارب ، اذ تسود ظاهرة شغل وظائف الدول بمرشحين من الطوائف المسيطرة . وقد توزع هذه الوظائف على الطوائف الأخرى على أساس من الحصص ، مما يؤدى الى نوع من العداء المتبادل أو عدم التعاون بين الهيئات الحكومية المعين بها أعضاء الطوائف المتنافسة . وعندما يوجد مثل هذا الخليط من الطوائف المختلفة فى نفس الهيئة الحكومية الواحدة فان ذلك يعرقل التكامل والتناسق فى أداء العمل وكفاءته .

جماعات أصحاب المصالح :

نتيجة للتكتل الطائفى الذى يسود المجتمعات الانتقالية تتكون « جماعات ذات مصالح خاصة » . وفى المجتمعات المتحضرة تشكل مثل هذه الجماعات فى هيئة نقابات مهنية مفتوحة لجميع من يشارك فى أهداف الجماعة . وتعتبر من عوامل التقدم فى المجتمع ، اذ تتفاعل بمختلف فئاتها المهنية مع الهيئات السياسية والادارية بالدولة فى اقتراح السياسات العامة والخطط والبرامج والمعاونة فى تنفيذها .

واذا كانت « المشاركة الصريحة المفتوحة » للجميع من أهم مميزات الجماعات النقابية بالمجتمعات المتحضرة ، الا أنه فى حالة الطائفية بالنظم الانتقالية تقتصر عضوية النقابة أو الجماعة على طائفة واحدة مقفلة ، وتوجه نشاطها الى خدمة أعضائها دون أعضاء الجماعات الأخرى ، بل قد نجد فى المجتمعات الانتقالية ان السياسات العامة مهيأة أحيانا لخدمة الجماعات اللصيقة بالطوائف المسيطرة ضد مصالح الطوائف الأخرى .

وتتصف جماعات أصحاب المصالح بصفات تختلف كثيرا عن النقابات فى المجتمعات المتحضرة، اذ يظهر بها مزيج من صفات « الشللية » « ومراكز القوى » وهذه الجماعات تتيح لأعضائها نظاما بديلا عن سلطة الأسرة أو الطبقة ، وتعنى بتوفير جميع حاجاتهم وقضاء مصالحهم الخاصة فى المجتمع . وكثيرا ما تندمج الأجهزة الادارية فى علاقات وثيقة مع هذه الجماعات الى درجة أنها تكتسب صفاتها وسلوكها .

وقد تحقق هذه الجماعات سيطرتها على احدى الهيئات الحكومية ، وعندما يتم لها ذلك توجه أهداف هذه الهيئة بطريقة غير رسمية لصلحتها الخاصة . ومثال ذلك أن تقوم هيئة عامة تنظم خدمة تجارية معينة بتمييز أصحاب الأعمال من أعضاء الطوائف المسيطرة على حساب أعمال الطوائف الأخرى .وهذا يعنى حصولهم على مزايا استثنائية مثل اصدار الرخص أو التصاريح أو شراء النقد الأجنبى أو التخفيف من العبء الضريبى ... الخ . بل أن البعض منهم كثيرا ما يقوم بالاتجار فى السوق السوداء واستغلال غير المحظوظين من أصحاب الأعمال . كما يستغل الموظفون المختصون هذا الوضع اما بالحصول على سمسرة أو عمولة من العميل المستفيد من الخدمة العامة أو على رشوة سافرة أو مقنعة من الوسطاء .

ان العلاقة التى تنشأ بين الجهاز الادارى وجماعات المصالح فى الدول الانتقالية تقوم على تمييز مصالح الجماعات القريبة على مصالح الجماعات الأخرى حتى تلك التى تعمل فى نفس المهنة ، بخلاف الوضع المثالى فى العلاقة بين الادارة والنقابة فى المجتمعات المتحضرة ، حيث تتشكل سياستهما بحيث ترجح مصالح جميع المواطنين الذين يشاركون فى نفس الأهداف دون تحيز أو تمييز .

الاقتصاد المتناقض :

فى المجتمعات المتحضرة يفترض توافر ظروف السوق وفقا للنظريات الاقتصادية المعروفة ، وفى هذه الحالة تقوم نظم الميزانية ، وتحديد الأجور والاسعار على أساس تكاليف السوق ومبدأ المساواة . بمعنى ان الخدمات والسلع الحكومية التى تطرح للبيع لافراد الشعب تباع بنفس السعر دون تمييز بين المواطنين . كما تتحدد مرتبات الموظفين على أساس القيمة النسبية للعمل المؤدى ، وتكلفة السوق دون النظر الى شخص شاغل الوظيفة .

خليط من الأسواق :

ويجمع اقتصاد المجتمعات الانتقالية بين نظام السوق الذى يحكم « قانون العرض والطلب » وبين نظام السوق الذى يحكم « التسعير الجبرى » ، وتستخدم الأسعار كأداة لمبادلة السلع فى الوقت الذى توجد فيه أجهزة التبادل والتوزيع التقليدية .

وفى هذا النموذج الاقتصادى المتناقض يطبق نظام التسعير أى تحديد السعر دون النظر للقيمة الحقيقية للسلعة . وفى هذا الصدد قد تختلف الأسعار كثيرا فيما بين الأسواق نفسها ، ففى بعضها يطبق « نظام المتجر الذى تكفل الدولة اعانته » وفيه يتحدد السعر على أساس من السعر الحقيقى ، وذلك لمصلحة اعضاء الجماعة المستفيدة . وفى أسواق أخرى يطبق « نظام المتجر الذى يقوم على مساهمة الأفراد » وفى هذه الحالة يفرض سعرا أعلى على الأفراد من خارج الجماعة المستفيدة .

وبالمثل فان الادارة فى المجتمع الانتقالى توفر المزايا الاقتصادية لاعضاء الجماعة المستفيدة باسعار التكلفة ، بل قد تصل الى أن تبيع النقد الأجنبى بالسعر الرسمى لاصحاب الاعمال من الطوائف المسيطرة ، فى حين أن أفراد الطوائف الأخرى يلزمون بأسعار مبالغ فيها ، وعادة مايتم ذلك من السوق السوداء أو يحصلون على التمويل لمشروعاتهم بالاسعار الرسمية ولكن بعد دفع عمولة غير رسمية من خلال طرق لا يصل اليها القانون .

وبقول آخر تصبح المكاتب الحكومية مختصة بخدمة « المتجر ذى الاعانة الحكومية » وتصبح الامتيازات والمكانة المرتفعة فى ظل هذا النظام هى المكافأة التى يحصل عليها أعضاء الطوائف المسيطرة مقابل حماية هذا الوضع .

السعر غير المحدد :

وفى المجتمعات الانتقالية يسود « السعر غير المحدد » أو عدم ثبات الأسعار فى جميع الأوجه التى تتصل بالمال ، سواء كان ذلك متعلقا بتحديد الأجور أو الحصول على مزايا وظيفية أو اجراء عقود الشراء او التموين ، أو تقديم الخدمات وتنظيم المرافق العامة وفى ادارة الجمارك والضرائب واعداد الموازنة واجراء المحاسبة والمراجعة وغيرها من الشئون المالية.

صحيح أن هذه المجتمعات تصدق عليها نفس الافتراضات التى تسود فى المجتمعات المتحضرة شكلا ، ولكنها لا تتحقق فى الممارسة والتطبيق .

وكما رأينا فى ظاهرة الطائفية فان الخدمات العامة تباع بأسعار تفضيلية الى أعضاء الطائفة الحاكمة أو الجماعات المتميزة فى حين تباع بأسعار أكثر ارتفاعا الى الجماعات الأخرى .

وعادة ما تعلن الحكومة سعرا رسميا للسلع أو الخدمات ، وهو السعر الذى تجرى مخالفته سرا . والضحايا فى هذه الحالة هم الذين يتعاقدون على الشراء بسعر معين ثم يدفعون عمولة غير ظاهرة ، وعلى الذين يبيعون للحكومة مقابل السعر الرسمى المحدد ان يخصصوا نسبة غير رسمية تدفع لاصحاب السلطة فى شكل نقدى أو مقابل هدايا أو خدمات منظورة أو غير منظورة .

من هذه الأمثلة يبرز بوضوح ان المستهلك يدفع سعر السلعة الفعلى بعد سلسلة من المساومات والأساليب الملتوية تعكس ليس فقط سيادة قانون العرض والطلب ، ولكن أيضا مجموعة مفروضة من العلاقات بين البائع والمشترى ، كما يسود تقلب كبير فى سعر السلعة حسب شخصية المشترى ومركزه ومدى نفوذه .

نوع من البطالة :

وفى مجال تحديد المرتبات أو التعيين فى الوظائف الحكومية تؤدى الاعتبارات الأسرية والطائفية الى خلق « وظائف متعطلة » أى مناصب لا يقوم شاغلوها بأى عمل ، أو يقومون بأعمال بسيطة لا تتكافأ مع المرتب الذى يمنح لهم . بمعنى أن يعين الموظف فى وظيفة ذات مرتب كبير دون ما يقابله من مسئوليات مساوية أو مقابل واجبات تافهة . كما تمنح مزايا كبيرة للموظفين أصحاب الحظوة فوق مرتباتهم الأصلية، أما غيرهم من الموظفين ممن ينقصهم النفوذ أو الجاه فانهم يجدون انفسهم يؤدون أعمالا ذات صعوبة كبيرة ، دون زيادة موازية فى المرتب وغير قادرين على التمتع بالمزايا التى يحصل عليها غيرهم من الموظفين .

وفى مثل هذه الحالات يعم الفساد ، فنجد بعض الموظفين يسعون الى تقلد مناصب ذات نفوذ بغرض الحصول على مزايا مادية خاصة من جماعات المستهلكين أو المتعاملين مع الادارة . ويقدم جزء من هذا الدخل الاضافى الى الرؤساء أو ذوى النفوذ بالحكومة الذين يتولون حماية عملية الابتزاز هذه . وفى الجهاز الادارى، حيث يتزايد انشاء الوظائف الاستشارية أو المصطنعة ، وتعيين المحاسيب فى الشركات ، واستغلال المنصب الحكومى ، فان ذلك يعنى أن الدخل الفعلى للموظفين يختلف كثيرا عن المقرر رسميا .

تضخم العمالة مع قلة المرتب :

وفى النموذج الانتقالى تتكاثر وظائف الحكومة نتيجة للمراحل الأولى من التصنيع والانجذاب البراق « لدولة الرفاهية » ، مما يزيد من التوسع السريع فى انشاء الهيئات والمؤسسات العامة ، وبالتالى تتزايد المكاتب الحكومية وتتضخم العمالة ، فى نفس الوقت الذى يظل الاقتصاد القومى ضعيفا ، وتصبح الميزانية العامة غير قادرة على توفير مرتبات مناسبة للجميع .

اما جدول المرتبات الهزيل وليد هذا الوضع الاقتصادى فانه يتحول الى حافز مادى لكى يعمل الموظف على انتهاز الفرص لزيادة موارده الحقيقية بأى وسيلة ، ولو كانت غير مشروعة .

خلاصة ما تقدم فان أى تحليل اقتصادى فى المجتمعات الانتقالية الذى يقوم على التسليم بوجود هيكل رسمى للاسعار يعتبر تحليلا قاصرا .

ولا شك أن صعوبة الدراسة تثور ليس فقط نتيجة استخدام نماذج اقتصادية غير مناسبة مستمدة من افتراضات النظام الادارى المتحضر، ولكن ايضا نتيجة لعدم الاعتراف بالتمييز بين الوضع المقرر رسميا وبين السلوك الحقيقى والذى يختلف تماما عن السلوك الرسمى .. كل هذه الاعتبارات تقودنا الى نظام القيم المرتبط بالتناقض والتداخل وعدم الواقعية .

اختلال القيم والمعايير :

فى المجتمعات المتحضرة تحكم جهازها الادارى مجموعة من القوانين والقواعد المتفق عليها من الجميع ، سواء كانوا موظفين أومواطنين .ورغم أنهكثيرا ما يعترض البعض منهم على سياسة تتخذها الحكومة أو جهازها الادارى ، فان أفراد المجتمع المتحضر عادة ما يجمعون على احترام القوانين والقواعد التى تحكم هذه السياسة ، وكذلك احترام الأسلوب الذى يتبع عند التطرق تعديل أو تغيير هذه القوانين والقواعد . فكثيرا مايظهر من يعارض فرض ضريبة معينة أو اتباع

نظام ما ، أو اجراءات خاصة ، ومع ذلك فان الجميع يتفقون على اطاعة تنفيذ هــذه النظم والاجراءات رغم معارضتهم لها ، ثم يسعون الى تغييرها أو تعديلها عن طريق الوسائل القانونية المقررة .

أما المجتمعات الانتقالية فانهــا تفتقد هــذا السلوك ، اذ كثيرا ما تفرض قوانين وقواعــد ونظم قائمــة على التجــارب الناجحه فى بعض المجتمعات المتحضرة ، ومع ذلك يستمر التصاق المجتمع بأساليبه ومعاييره وأفكاره القديمة . والنتيجة التى تترتب على ذلك هى الاختلاف وعدم الاتفاق . فنجد أفرادا يتبعون النظم المستحدثة، وآخرين يلتزمون بالمعايير القديمة التقليدية . الا أن عــددا كبيرا من الأفــراد تتجاذبهم عوامل التناقض بين النظامين ، بــل ان البعض منهم قد ينبذ جميع القيم والمعايير .

التظاهر المخــل :

ومن مظاهر التناقض فى القيم وتعدد المعايير للموظف أو المــواطن الالتزام شــكلا بالنظــم المتحضرة المستحدثة ، وفى نفس الوقت رفضها فى الخفاء باعتبار أن لا معنى لها أو غير ملزمة له . ومثال ذلك قد يلتزم الموظف العام فى العلانية بمعايير موضوعية للتعيين وأداء العمل والمساواة فى الحقوق ، بينما فى خصوصياته يلتزم بمعايير شخصية مهيــأة لخدمة مصــالحه الشخصية ومــكانته الطبقيــة التى يســتمدها من مركزه الاجتماعى والأسرى . فهو أمام الجميع يحارب الرشوة والفساد، واستغلال النفوذ، وفى الخفاء يشجعها ويسعى اليها . وفى لحظة يدعو الى الالتزام بالتنفيذ الحرفى الدقيق للقوانين واللوائح، وفى لحظة أخرى يغض الطرف تماما عن المخالفة الصريحة لهذه القوانين واللوائح .

التركيز على الوسائل :

وهناك صورة أخرى من صور التناقض بين المعــايير المتحضرة والمتخلفــة والتى تظهــر فى المجتمعات الانتقالية وذلك فى مجال العلاقة بين الأهداف والوسائل . ففى النموذج المتحضر من المجتمعات يتركز اهتمام الدولة بتحقيق أهداف التنمية من خــلال مراحل تشريعية وســياسية ينفذها الادارى « آليــا » كما هى . ومع ذلك فانه يجتهد فى حدود معينة معروفة مسبقا بحيث يمكنه الاستفادة من الموارد المتاحة بأقصى درجة لتحقيق الأهداف المقررة ، وعليه ان يتوخى فى ادائه لهذا الدور اعتبارات الــكفاءة والاقتصاد والموضوعية فى الوســيلة والأســلوب . وعلى عكس ذلك فان الموظف فى المجتمعات المتخلفة أو البدائية يركــز على الأهداف باعتبــارها بالغة الأهمية ، وهو فى هــذا الصدد لا يهتم بــكفاءة الوسائل .

وفى المجتمع الانتقالى فان الأساليب العلميــة الرشيدة المستمدة من النظم المتقدمة لم تقض تماما وبصورة فعالة على تأثير التقاليد القديمة، كما عجزت عن استخدام وسائل جديدة تتسم بالكفاءة والفاعلية . ومن ثم يلجأ الموظف فى هذه المجتمعات الى أساليب متناقضة . فهو قد يحاول أن يكشف عن التقــاليد القــديمة ويعيدها الى الحياة ثانية . وبنفس القدر من الاهتمام يحاول استعارة وسائل فنية متقدمة من النظم الادارية الســائدة فى المجتمع المتحضر (كمبيوترز مثلا) دون أن يعرف كيف يمكن أن تعاونه هذه الوسائل عمليا فى حل مشــكلاته . وهنا تظهر ســمات التناقض التى تأخذ فى الواقع شكلا مسرحيا . وقد يساعدنا هذا الفهم على تفسير السبب فى اندفاع كثير من الدول النامية الى تبنى استخدام وسائل تكنولوجيه حديثة مستوردة من الخارج غير ملائمة .

رد الفعل على المواطن :

أن نفس التناقض يسود علاقة أفراد الشعب بالادارة . فمن ناحية قد يطالب بعض المواطنين الحكومة بمطالب غير معقولة ويلوم الادارة على فشلها فى الالتزام بالمعــايير المتحضرة الحديثة .

وهو من ناحية أخرى ، ودون أى شعور منه بالتعارض ، يساهم فى اهدار هذه المعايير حينما يسعى الى الحصول على مزايا خاصة لنفسه .

ان المواطن لم يصل بعد الى مستوى الالتزام بالمبدأ أو مفهوم « سيادة القانون » بل انه قد ينتهز الفرصة ليخرق القانون اذا كان فى مثل هذا التصرف ما يخدم مصلحته الشخصية .

وكثيرا ما يتخذ بعض المواطنين موقفا تهكميا ساخرا من القانون والادارة وينظر الى الموظف باعتباره معوقا ، وفى نفس الوقت يفتقد سلوكه تجاه الحكومة الالتزام بأى قيمة أو معيار، فالبعض منهم لا يعنى بمحاولات الاصلاح بل يسعى الى أن يتلاءم مع المواقف كما هى ، يجامل ويدفع ما يجب عليه أن يدفعه بغية العيش فى سلام . كما أنه قد يغتنم الفرصة للدخول فى زمرة الفساد اذا ما اتيحت له . ولا يهتم بعمليات الاصلاح الا بقدر نفوذ المشرفين عليها أو الفائدة التى تعود منها كوسيلة لتحقيق غاية .

تداخل مراكز القوة :

من الظواهر التى تلفت نظر خبراء الادارة الذين يزورون الدول النامية الميل الى التركيز الشديد للسلطة ، وعدم القدرة على تفويضها ، وصعوبة تحقيق أى قدر من اللامركزية . ومن التوصيات المتكررة فى تقارير الخبراء ونتائج المؤتمرات،ضرورة تقوية الوحدات المحلية وتدريب موظفيها على جميع المستويات ، حتى يمكنهم تولى السلطة فى المستقبل ، وتجهيز الرؤساء على تفويض اختصاصاتهم الى مرؤوسيهم بمعنى التخفيف من عنق انزجاجة عند المركز الذى يتسبب فى أزمات دائمة ومستمرة للادارة .

وللاسف فان هذه التوصيات تخطىء السبيل، لأن العبرة ليست باصدار قانون أو باتخاذ اجراء ادارى معين ، وانما بالسلوك وارادة تفويض السلطة الحقيقية ، وهو ما يصعب توافره فى المجتمعات الانتقالية حيث ينتشر الفساد . وتسود المحاباة والطائفية ، وتتضارب المعايير ،

تداخل السلطة والرقابة :

ويمكن التعرف على حقيقة الوضع فى المجتمعات الانتقالية بدراسة العلاقة بين السلطة والرقابة . ففى هذه المجتمعات ، حيث توجد درجة كبيرة من التناقض وعدم الواقعية ، تتفتت الرقابة ، وتزداد مقاومة الوحدات المحلية لرقابة الحكومة المركزية عليها.فضلا عن صعوبة فرض رقابة رسمية من الحكومة المركزيه على الطوائف أصحاب المصالح ، وعدم استجابة الطبقة المثقفة للمعايير المقررة ، وعدم استعداد موظفى الحكومة أنفسهم للتقيد بالقوانين واللوائح التى تطبقها الهيئات التى يعملون بها بالنسبة للمسائل المتعلقة بهم شخصيا .

وعندما تفشل وسائل الرقابة فى أحكام السيطرة على الأجهزة الادارية ، فان الوسيلة الميسرة الثابتة هى ممارسة السلطة الرسمية ، رغم عدم تأثيرها الحقيقى فى تغيير السلوك بسبب التجائها عادة الى العنف والاكراه .

وقد يبدو للدارس المحلل للنظام الادارى بالمجتمعات الانتقاليه ان السلطة الرسمية هى الوسيلة الصحيحة لفهم هيكل القوة الفعالة داخل هذه المجتمعات ، والواقع الفعلى غير ذلك، اذ أن السلطة المركزية عادة ما تكون مشتتة ومتداخلة مع النظام المحلى للرقابة .

تداخل السياسية والادارة :

وقد ينظر الى هذا التداخل من جانب آخر وذلك من خلال علاقة السلطة الادارية بالهيئات الشعبية . فالمنظمة الادارية بالمجتمع المتحضر ينظر اليها باعتبارها جهازا آليا لتنفيذ السياسات التى وضعتها واقرتها السلطة السياسية (أجهزة تشريعية وقيادة سياسية عليا) المنفصلة عن الجهاز الادارى . وهنا يبدو أن السلطة مركزة فى يد مراكز توجيه من خارج الجهاز الادارى .

أما فى المجتمعات المتخلفة فان السلطة يتمتع بها الموظفون الذين يعملون مع الحاكم أو رئيس القبيلة ، ولا يوجد فى الواقع تمييز فى ممارسة السلطة والرقابة بين الأجهزة الادارية والسياسية مادام نفس الناس يمارسون كلا النوعين من الاختصاصات والسياسة والادارة .

أما فى المجتمع الانتقالى فان الموظف يمارس اختصاصاته المتشابهة سياسيا واداريا للمجتمع المتخلف ولكن وراء واجهة من الأنظمة المتخصصة المقتبسة عن المجتمعات الصناعية المتحضرة . لذلك فمن النادر أن يصارح رؤساء الهيئات والمؤسسات أفراد الشعب أو حتى انفسهم ، بأن الكثير من سلوكهم يصطبغ بالطابع السياسى . هذا السلوك الذى يعكس رغبة شديدة للسلطة واهتماما بالمشاركة فى صنع القرارات الخطيرة المؤثرة فى المجتمع ، واذا أعلنوا ذلك فرغبة منهم فى الشعور بالذات . والواقع أن الدارسين الذين يحاولون أن يتبينوا مصدر اتخاذ القرارات فى مثل هذا النظام يقعون فى الحيرة والارتباك حين يجدون ان كثيرا من القرارات تتخذ زيفا فى السر والخفاء .

رد الفعل على الموظف :

مما تقدم يتضح أن الموظف الذى يمارس الرقابة عادة ما تنقصه السلطة اما لان السلطة لم تفوض اليه قانونا ، أو باعتباره اداريا ليس له سلطة اتخاذ القرارت السياسية دستوريا . وفى هذا المجال فان سلوك الموظف يتنازعه رد فعل متناقض .

فقد يقر الموظف صراحة بممارسة السلطة ، وانه مع ذلك يعمل على نقل سلطاته الى الشعب وان دوره الادارى ينبغى أن يكون تنفيذيا «آليا» . وعلى النقيض الآخر قد يتصف عمله « بالبطالة » فيتوقف عن اتخاذ القرارات دون رقابة من السلطة السياسية ، وقد يترك طواعية مباشرة مسئولياته فى الوقت الذى يتمسك بمظهرية سلطاته ، وبينما يرفض التفويض فهو غير قادر على ممارسة واجبات عمله . وهذا الوضع يصعب اصلاحه ومن المصلحة القضاء عليه .

ان مدى اهتمام الموظفين بالتدخل فى وضع السياسة أو التهرب من المسئولية يرتبط بمدى الضعف والقوة فى مقدرتهم على تهيئة هذه السياسة ، وتوجيهها نحو أهداف منظماتهم .

وحيث تكون سلطة الشعب ورقابته على أعمال الادارة قوية وفعالة ، فان الموظفين يجدون لديهم الحافز القوى على توجيه مجهوداتهم نحو تحقيق الأهداف لعلمهم أن النجاح سوف يقابل بالتقدير . وعندما تكون الرقابة الشعبية على أعمال الادارة ضعيفة فان انجازات الموظفين تكون قليلة .

والواقع أن الموظف الذى يسعى الى تحقيق الأهداف العامة فى المجتمعات الانتقالية كثيرا ما يقابل بالسخرية من زملائه باعتباره شخصا ضعيفا ، ومن ثم فان النفوذ الذى يتمتع به الاداريون فى ممارسة السياسة عادة ما يوجه الى حماية مصالحهم النفعية .

ان الباحث المدقق فى النظم الانتقالية يجد أن كل ادارى يمارس السياسة فى اطار سياسى ، كما يجد أن الموظفين اما قد انتحلوا لأنفسهم صنع السياسة أو انهم تحللوا كلية من اصولها .

الخاتمة :

ان هذه الدراسة لا يقصد بها وصف مجتمع معين أو نظام حكومى بذاته ، ولكنها تخدم كهدف مساعد ، اذ تعطينا أداة يمكن بواسطتها أن نقدم وصفا أفضل ، آملين تفهم حالات من واقع الحياة الحقيقية للمجتمعات . وهذا النموذج فى حقيقته يسعى الى ربط السلوك الادارى بالعوامل البيئية التى توجد فى المجتمعات الانتقالية .

وبهـــذه الأداة العلمية العمـــلية فان الخبير المتخصص عنـــدما يذهب الى دولة ما ويدرس نظامها الاجتماعى من خلال النموذج الانتقالى يمكنه أن يفهم الأسباب الحقيقية وراء ما يراه من ظواهر متناقضة.فهذا النموذج يشرح علاقات بيئية قائمة لا يمكن أن يوضحها نموذج الادارة الحكومية المـــألوف فى الدول المتقدمة . ويمكن أن يضع اطارا اقرب الى الوضوح لوصف الدولة أو نظام الحكومة ، من حيث انها متقدمة او متخلفة أو نامية .

وأخيرا فان تحليل العـــلاقات التى اظهرها النموذج الانتقالى ييسر لنـــا وضع افتراضات عن العلاقات الممكنة بين المتغيرات الادارية . وقد تظهر هذه الافتراضات فى مناطق تنطبق عليها العوامل التى سبق شرحها ، ويمكن اختبار هذه الافتراضات بدراستها فى مناطق أخرى جديدة ، أو اعادة النظر فيها فى وقت لاحق . وبالتـــالى يمكن تطوير ما جاء بهذه الدراسة من مبادىء ، بحيث تكون أكثر فاعلية وعمقا لفهم الأوضاع المتغيرة فى الدول النامية .

وكلما تأيدت هذه الافتراضات فانها تعطينا أساسا أفضل لشرح السلوك الادارى الحقيقى أو التنبؤ به ، وهذا بدوره ســـوف ينعكس على النظم الادارية بحيث يجعلها أكثر قدرة على الأداء مادامت تعـــاون فى اقامة عـــلاقة واضحة بين السبب والنتيجة ، ومن ثم يمكن تغيير الظواهر بتغيير أسبابها ، أكثر من انتقاد الأنظمة الحكومية القائمة ومهاجمة مظاهر الامراض الادارية .

وبهذا المعنى يمكن للنموذج الانتقالى فى الادارة أن يعتبر ليس فقط مساهمة فى تطوير البحوث المعاصرة والبيئية فى الادارة المقارنة ، ولكـــنه أيضـــا يعتبر أداة مفيـــدة فى المستقبل لرجال الاصلاح الادارى والمهتمين بالتنمية الادارية .

حل جديد لمشكلة ارتفاع معدل ترك العمل

تجد بعض الشركات صعوبة فى الاحتفاظ بموظفيها كنفس الصعوبة التى تواجهها فى الحصول عليهم ، ولكن روبرت مورلى مدير احدى الشركات فى المملكة المتحدة يعتقد أنه قد وجد حلا موفقا لهذه المشكلة مع موظفى شركته البالغ عددهم ٣٠٠ . فقد استخدم لخفض المعدل المرتفع لترك العمل بينهم فـــكرة تقديم رحلات مجانية لكل من أمضى منهم عامين فى خدمة الشركة ، وتنفيذا لذلك فقد بعث بمجموعة منهم لقضاء اجازة نهاية الاسبوع فى باريس على حساب الشركة .

ولنجاح فكرته فقد وعد فى العام القادم أن يتيح للموظفين قضاء أسبوع كامل فى اى وقت خلال العام فى أى مكان فى بريطانيا يرغبون فيه ، وسوف تتحمل الشركة جميع النفقات بما فى ذلك مصروفات السفر والاقامة ، وقد قيل للموظفين ان مثل هذه الرحلات المجانية انما تمنح لهم تقريرا لعملهم .

(مجلة الادارة الدولية ـــ يوليه ١٩٧٣)

مؤسسات الرعاية الاجتماعية
إدارتها وبرامجها

إبراهيم البرلسى

تعتبر مدرسة « البحوث الادارية » احدى المدارس الحديثة التى تقضى بفحوى الدراسات الاجتماعية والتى تعمل على وضع أسس جديدة لفن الادارة ، على أساس أن جميع الأنشطة فى أى منظمة تتحدد وتبدأ بواسطة الأفراد الذين يعملون فيها ، وكل ما تملكه المنظمة الحديثة من موارد مادية ومالية لا يحقق هدفا أو يصل الى غاية مالم يتوافر الجهد والتوجيه البشرى ، وعلى ذلك فادارة العنصر الاضافى فى المنظمة هى العمل الرئيسى والواجب الأول من بين واجبات الادارة . وهذا ما تقرره هذه المدرسة ، بل وتقرر أيضا ان شكل التنظيم الذى ينجح فى استخدام المقدرة الانسانية أفضل استخدام يتكون من نسق اجتماعى شديد التماسك يعمل بكفاية ، ويتكون من جماعات عمل مترابطة يتصف أفرادها بدرجة عالية من الولاء للمجموع ، والثقة بين الرؤساء والمرءوسين . ولاشك ان ادارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية من تعليم وعلاج وتاهيل ، تخضع بصورة أكبر لهذا النمط من التنظيم الادارى .

عن هذا الموضوع يحدثنا الكاتب شارحا استخدام البرنامج فى الرعاية الاجتماعية مع عقد مقارنة بين ادارة برنامج ومؤسسات الرعاية الاجتماعية .

ان جذور المعرفة الادارية التى ازدهرت ثمارها حول منتصف هذا القرن تمتد الى أعماق التاريخ ، فنجد سقراط مثلا يقدم ملاحظة باقية عن ادارة الناس عندما يقول فى محاوراته **« ان هؤلاء الذين يعرفون كيف يستخدمون الأفراد يديرون الشئون الخاصة والعامة بحكمة ، على حين يخطىء هؤلاء الذين لا يعرفون شيئا عن كليهما »** .

ابراهيم البرلسى
مدير معهد الادارة سابقا
سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « فى تطبيق نظام الادارة المحلية : النمو الحضرى السريع وحديث حول محافظة القاهرة » . نشر فى عدد يوليو ١٩٧١ العدد الأول — المجلد الرابع .

ولكن ادراك النواحى المهنية فى الادارة تأخر حتى الأزمنة الحديثة ، وبدأ تطبيق الأسلوب العلمى فيما عرف بالادارة العلمية فى أوائل هذا القرن وتبع هذا الاتجاه محاولة للتوصل الى ما عرف بمبادىء فى الادارة ، ويقصد بها تلخيص جوهر المعرفة فى هذا المجال . وكان الرائد فى هذه المحاولات هو « هنرى فايول » الفرنسى ، اذ

نشر له ما سمى « **المبادىء العامة للادارة** » كجزء من مؤلف أكبر هو « **الادارة العامة والصناعية** » ظهر فى أول الأمر سنة ١٩١٦ ، فى فرنسا ، وقد صمدت هذه المبادىء لامتحان الزمن بقدر صمود أى من المحاولات الأخرى ، وربما على نحو أفضل .

الا اننا نقدم فيما يلى اختيارا احدث لمجموعتين من هذه المبادىء نشرتهما دائرة المعارف الادارية الأمريكية :

المجموعة الأولى :

أعدها عالم الادارة الانجليزى والخبير بفنونها الكولونيل « ليندل أيروك » وهى تلخص المبادىء التى قدمها ستة من المؤلفين وتبلورها فى المبادىء التالية :

* مبدأ الهدف : لا بد أن يكون كل تنظيم ، أو أى جزء منه تعبيرا عن غرض المنظمة ، والا كان لا معنى له وزائدا على الحاجة .

* مبدأ التخصص : ينبغى ان يقتصر نشاط الفرد فى أى مجموعة تنظيمية على القيام بوظيفة واحدة .

* مبدأ التنسيق : هدف عملية التنظيم متميزا عن هدف المنظمة هو تسهيل التنسيق وتوحيد الجهود .

* مبدأ السلطة : توضع السلطة العليا فى كل جماعة منظمة فى مكان محدد ، وينبغى وجود خط سلطة واضح من هذه السلطة العليا الى كل فرد فى المجموعة .

* مبدأ المسئولية : مسئولية الرئيس عن أعمال مرعوسيه مسئولية مطلقة .

* مبدأ التحديد : يجب تحديد الواجبات والسلطة والمسئولية اللازمة ، والعلاقات مع الوظائف الأخرى كتابة ، وتوزيعها على جميع المختصين .

* مبدأ التناسق : يجب أن تتناسق السلطة والمسئولية لكل وظيفة .

* نطاق الاشراف : لا يجوز أن يشرف شخص واحد على أكثر من خمسة أشخاص أو ستة ممن تتشابك أعمالهم .

* مبدأ التوازن : من الضرورى وجود التوازن بين مختلف الوحدات فى التنظيم .

* مبدأ الاستمرار : اعادة التنظيم عملية مستمرة ، ويجب اتخاذ الاجراءات المناسبة لذلك .

المجموعة الثانية :

أعدها اتحاد الادارة الأمريكى وتضم المبادىء العشرة التالية :

* لا بد من تحديد مسئوليات واضحة لكل منفذ ومدير ومشرف .

* لا بد أن يصاحب المسئولية سلطة مناسبة .

* لا يجوز احداث تغيير فى مجال أو مسئولية وظيفة ما ، دون أن يتوافر للأفراد المختصين تفهم واضح لها .

* لا يتلقى موظف أو منفذ يشغل وظيفة واحدة أوامر من أكثر من مصدر واحد .

* لا يجوز أن تصدر الأوامر الى مرعوس متخطية الرئيس المسئول .

* لا يوجه اللوم الى الموظف الا فى سرية ، ولا يسمح مطلقا بلوم موظف أمام زملاء من مستواه أو أقل .

* لا يجوز أن ينظر الى أى نزاع أو خلاف بين الموظفين حول السلطة أو المسئولية . على أنه لا يستأهل العناية والبت السريع .

* ينبغى أن تعتمد الترقيات والتغيرات فى الأجر والاجراء التأديبى من الرئيس التنفيذى التالى للرئيس المباشر .

* لا يجوز أن يكون المنفذ أو الموظف مساعدا وناقدا فى نفس الوقت لغيره .

* ينبغى أن يتاح لكل منفذ يخضع عمله للتفتيش المنظم — كلما أمكن — المساعدة والتسهيلات اللازمة لتمكينه من اجراء مراجعة مستقلة عن جودة عمله .

وبرغم التشابه القائم بين المجموعتين ، فهناك تباين جوهرى بينهما . فبينما الأولى تركز على التنظيم وعلاقته ، تهتم الثانية بالأفراد العاملين فى المنظمة . ومن الواضح أن هذا التباين يرجع منطقيا الى ما حدث من تطور فى الفكر الادارى بين تاريخ اعداد المجموعتين .

رابعا : الفكر الحديث :

ونسرع الخطى الآن ونتعدى حقبة من الزمن بين الثلاثينيات والستينيات ، ونغفل الحديث عن بعض الاتجاهات الفكرية فى الادارة مثل :

العلاقات الانسانية

وتطبيق العلوم السلوكية على مشكلات الادارة واقتصاديات الادارة والمحاسبة الادارية .

ونركز على أحدث مدارس الادارة لما لها من أهمية وارتباط مباشر بموضوع هذا المقال ، وهى مدرسة « البحوث الاجتماعية » التى تعمل على وضع أسس جديدة لفن الادارة ، ومنهجها يقول بأن (جميع الأنشطة فى منظمة ما تتحدد ، وتبدأ بواسطة الأفراد الذين يعملون فيها ، وكل ما تملكه المنظمة الحديثة من موارد مادية ومالية لا يحقق هدفا أو يصل الى غاية ، مالم يتوافر الجهد والتوجيه البشرى) . فالانسان هو الذى يصمم الآلات ويستخدم المعدات ويطور التكنولوجيا ويضع الاجراءات واللوائح المالية والمحاسبية التى تسير عليها المنظمة ، وكل ناحية من نشاط المنظمة تتحدد بمهارة وحماسة وفاعلية التنظيم الانسانى فيها ، فادارة العنصر الانسانى فى المنظمة هى العمل الرئيسى والأهم من بين واجهات الادارة ، لأن كل شىء يتوقف على مدى اجادة القيام به .

ورغم ذلك فان كل المنظمات اليوم ما زالت تؤسس اجراءات العمل القياسية فيها على المبادىء التقليدية فى الادارة — التى ذكرنا نخبة منها ، وطبقها المشهورون من ممارسى الادارة من قبل . ولكن وجهات نظر هؤلاء الممارسين تختلف باختلاف الزمان والظروف وتطور أساليبهم فى العمل . وكلما ارتفعت مكانة المدير وتلألأ ضياؤه، ارتفع شأن آرائه ، فاذا ما ضعف نفوذه أو تضاءل نجاحه ، أغفلت المبادىء والأساليب التى تستند الى آرائه واعتنقت مبادىء جديدة .

وحتى وقت قريب كانت آراء هؤلاء الممارسين المتغيرة هى المصدر الأكبر ، ان لم يكن الأوحد ، للمعرفة فيما يتعلق بأسلوب تنظيم وادارة المؤسسات على اختلاف أنواعها . ولكن الموقف تبدل الآن ، اذ أن البحوث التى يجريها علماء الاجتماع عن القيادة والادارة والتنظيم واتخاذ القرارات ... الخ توفر مجموعة من المعرفة أكثر توازنا من كل ما توافر من قبل ، وعلى ذلك يمكن أن يؤسس فن الادارة على مجموعة من المعرفة أكثر توازنا واستقرارا ودقة عن كل ما عرف من قبل .

كما أنه من المستطاع أن يكرر البحث علماء آخرون يختبرون صحة النتائج التى توصل اليها غيرهم . ومن المنتظر أن تتسع دائرة المعرفة كلما تجمعت نتائج بحوث أخرى عن الادارة . كما تضيف البحوث الكمية التى تجرى فى أى مكان من العالم الى العلم الادارى الذى ينتظر أن يزداد ثماره بزيادة الانفاق على بحوث العلوم الاجتماعية التى تركز على المؤسسات .

نمط جديد فى الادارة :

نشير فيما يلى الى بعض النتائج الهامة لدراسات معهد البحوث الاجتماعية بميشيجان

التى قادها (رنسيس ليكرت) مدير هذا المعهد ، وأستاذ علم النفس والاجتماع فى جامعة ميشيجان ، وقدمها فى كتابيه (انماط جديدة فى الادارة) الذى نشر سنة ١٩٦١ ، وصدر باللغة العربية فى القاهرة سنة ١٩٦٦ ، وقدم نظرية جديدة فى التنظيم تستند الى مبادىء الادارة وتطبيقاتها التى يأخذ بها المديرون الذين يحققون افضل النتائج فى قطاعات الأعمال والحكومة والهيئات المتطوعة جميعها .

وتقرر هذه النظرية أن شكل التنظيم الذى نجح فى استخدام المقدرة الانسانية افضل استخدام يتكون من نسق (نظام) اجتماعى شديد التماسك ، يعمل بكفاية ويتكون من جماعات عمل مترابطة يتصف أفرادها بدرجة عالية من الولاء للمجموع ، والثقة بين الرؤساء والمرءوسين ، ويكون الاتصال فيه فعالا ، حيث تتدفق المعلومات الهامة لاتخاذ كل قرار أو اجراء اى عمل من أحد أجزاء التنظيم الى الآخر .

ويعتبر الكتاب الثانى وهو «التنظيم الانسانى» (ادارته وقيمته) الذى صدر سنة ١٩٦٧ امتدادا لبحوث الكتاب الأول،ولكنه اعتمد على دراسات من المؤسسات عالية الانتاج ومقارنتها بالمؤسسات ضعيفة الانتاج ، وحاول أن يتوصل الى وصف عناصر الادارة التى يتميز بها كل نوع . واستخدم لذلك أربعة أنماط أو نظم ادارية جمع بينها وبين المتغيرات التنظيمية فى المؤسسة فى جدول كبير يضع المتغيرات التنظيمية فى تتابع رأسى بينها أنماط الادارة الأربعة على المحور الافقى ، ونظر الى المتغيرات على المحور الأفقى بين نمط وآخر على أنها متغيرات مستمرة .

ولا يتسع المجال فى هذا المقال لنشر هذا الجدول القيم كاملا ، ولكن لا أقل من أن نعطى فكرة مبسطة عن محتوياته ونتائجه ونعرض جزءا منه .

فالمتغيرات التنظيمية الأساسية التى استخدمها سبعة هى :

عملية القيادة ، قوى التحفيز ، عملية الاتصالات ، عملية التفاعل والتأثير ، عملية اتخاذ القرار ، عملية وضع الأهداف ، عملية الرقابة .

والأنماط الادارية التى حددها أربعة :

ويتدرج تحت كل من هذه المتغيرات التنظيمية السبعة عدد من السمات تتباين فى تطبيقها على الأنماط الادارية الأربعة .

وقد رتبت أنماط الادارة على المحور الأفقى متدرجة من النمط الأول الى النمط الرابع بحيث يعتبر النمط الأول بالنسبة لسمات المتغيرات التنظيمية الأساسية السبعة المذكورة اقلها اثرا ، ويتزايد بروز أهمية كل سمة من هذه المتغيرات التنظيمية بصورة مستمرة ومتدرجة من النمط الأول الى النمط الرابع .

وقد أظهرت نتيجة البحث الذى شمل عدة مئات من المديرين ، الذين قدموا بيانات عن سمات المتغيرات التنظيمية فيما يعتبرونه أكثر الأقسام واقلها انتاجية فيما خبروه من المؤسسات ، أن الأقسام عالية الانتاج تستخدم أنماطا فى الادارة وتكون أكثر اتجاها الى النمط الرابع . كما أن الأقسام ضعيفة الانتاج تستخدم أنماطا فى الادارة تكون أكثر اتجاها الى النمط الأول .

ومثل هذه النتيجة تجعلنا نقدم السمات التى تتوافر للنمط الرابع ، باعتباره يمثل أكثر الأنماط انتاجية ، ومن ثم نوجه أنظار مديرى مؤسسات الرعاية الاجتماعية والعاملين فيها الى محاولة توفير الظروف فى نهج الادارة الذى يسيرون عليه فى مؤسساتهم التى تتوافر لهذا النمط .

ادارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية :

اذا نظرنا الى تعريف الرعاية الاجتماعية نجد انه يشمل تقديم الخدمات المختلفة : الصحية والتعليمية .. الخ الى المجموعات البشرية ، فان ادارة المدرسة والمستشفى والوحدات الزراعية .. الخ تدخل فى نطاق هذا البحث .. ومن الطبيعى أن لكل نوع من هذه المنظمات أو المؤسسات سمات تنظيمية خاصة ترتبط بطبيعة الخدمة التى تؤدى .. فالمدرسة لأنها تتعامل مع التلاميذ ومع أولياء أمورهم وتهدف ايضا الى خدمة البيئة المحيطة بها ، تدخل اضافات على بنائها التنظيمى ، حتى تكون أقدر على القيام بهذه الأنشطة المنوعه وعلى زيادة فاعليتها فتضيف اليه بعض المجالس واللجان .. الخ مثل مجلس الآباء ولجان النشاط وغيرها . والمستشفى باعتباره احدى مؤسسات الرعاية الاجتماعية أيضا ، ويتميز عن غيره بنوعية الخدمات المختلفة وتعدد انواع الأفراد والمهن الفنية التى تنهض بهذه الخدمات ، داخل الاطار العام للمستشفى كوحدة متكاملة ، يضيف البعض الى هيكله التنظيمى وحدة تنظيمية ثالثة ، بجوار مجلس الادارة والمدير ، يوكل اليها مراقبة العمل الطبى داخل المستشفى ومراقبة عمل الأطباء وجميع الأفراد ، وهذا ما اصطلح عليه « بالتنظيم الثلاثى للمستشفى » .

وهكذا الحال فى باقى مؤسسات الرعاية الاجتماعية .

ومن ثم ينظر الى الادارة فى كل نوع من هذه المؤسسات على أن لها أسلوبا متميزا يتطلب بعض تعديلات فى الهيكل التنظيمى ، وفى طريقة ممارسة الادارة . وكل منها يعتبر فرعا متخصصا من فروع الادارة تهتم به المعاهد المهنية ، وكذلك منظمات الأمم المتحدة المتخصصة المقابلة ، فمنظمة الصحة العالمية تقدم نشرات فنية عديدة توضح أسلوب ادارة المستشفيات وأسلوب ادارة الخدمات الطبية ، وكذلك منظمات الأغذية والزراعة ، ومنظمة اليونسكو ومنظمة العمل الدولية ، وعلى مثل هذا النهج تسير الجامعة العربية .

ولما كنا لا نستطيع الدخول فى خصائص التنظيم والادارة لكل نوع من مؤسسات الرعاية الاجتماعية ، فاننا نكتفى بما سبق من حديث عن نمط الادارة الذى عرضناه ، لأنه يؤدى الى تحقيق درجة عالية من الفاعلية فى بلوغ أهداف كل مؤسسات الرعاية الاجتماعية ، مع تحفظ بسيط وهو أن يراعى فى بناء الهيكل التنظيمى لكل من هذه المؤسسات ما يجعلها أقدر على تقديم خدماتها .

أسلوب البرنامج فى التنظيم الادارى :

ذاع الأخذ بأسلوب البرامج فى الادارة فى المجتمع الحديث ، حيث يدفع تعقيد المشكلات التى تتطلب الحل السريع المسئولين الى البحث عن التعاون الفعال والمساندة من العديد من المنظمات . بل ان هناك حاجة الى أن يمتد التعاون الفعال والمساندة بين العديد من المنظمات العامة والخاصة والهيئات القومية والدولية ، حتى يحقق هذا التعاون أفضل النتائج .

ويتجه الاداريون الى الأخذ بانشاء برنامج جديد اذا أصبح تشكيل المنظمات القائمة يعوق الأداء الفعال أو النهوض بالوظائف المتغيرة . وتظهر أفضلية انشاء البرامج لدى الهيئات الممولة ، فى مجالى الادارة القومية أو الدولية على السواء — كوسيلة لابراز الأعمال التى نالت المعونة الفنية والمالية وتقويم ادائها ومراجعة نفقاتها — مثل ما تقدمه الحكومة المركزية الى برامج التطوير المحلى والمنظمات الدولية الى برامج التنمية فى الدول المختلفة . وقد يكون انشاء برنامج جديد وسيلة للتخلص من البيروقراطية التى تقيد جداول المرتبات ، فتتاح الفرصة لاجتذاب المبتكرين أو المنفذين اللامعين .

كما ترى دول كثيرة الأخذ بنظام البرامج كأسلوب مفضل للجمع بين الأنشطة المترابطة

التى تقع فى مستويات وتقسيمات حكومية متباينة، فيتطلب الأمر اتفاق مستويات متعددة من الادارة الحكومية أو عدد من الوزارات على تصميم البرنامج وتوقيته وتمويله ، أو عندما تتشاور الأجهزة الحكومية مع المنظمات الأهلية ، وتقرر معها الاشتراك فى تطوير خدمات مترابطة . والشائع الا تنشأ البرامج من فراغ ، بل انها قد تخرج من نشاط وتنظيم قائمين كما هو الحال فى برنامج لانشاء مجموعة من المستشفيات تقوم به وزارة الصحة . وتقل الحاجة الى انشاء البرامج ، سواء فى مجال الرعاية الاجتماعية او غيرها ، اذا كان التشكيل الادارى حسن التنظيم، يقل فيه التداخل أو التضارب أو يجد كل نشاط موقعه فى التشكيلات القائمة .

ويتزايد استخدام البرامج والمشروعات فى الدول النامية فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وهى تمثل عنصرا حيويا فى مرحلتى اعداد وتنفيذ خطة التنمية .

ويشترط فى البرنامج أن يكون محددا من حيث الهدف والمجال والوقت ، والا فهناك خطورة من أن يحدث التسابق والتضارب بين البرامج الجديدة وبين الأنشطة والخدمات والمؤسسات القائمة ، وينشأ عن ذلك فساد العلاقات بدلا من التعاون بينها .

والبرنامج من خلال ما يحتوى عليه من عناصر التجديد والابتكار قد يمهد السبيل الى الاصلاح والتطوير التنظيمى .

والأغلب أن يتزايد عدد البرامج الجديدة فى ظروف التغيير والتطوير بطريقة تصاعدية ، فالبرامج ترتبط بالمجتمعات الدينامية ، وتنشأ عن التغيير ثم تعمل بدورها على احداث التغيير .

وتمثل البرامج فى أغلب الحالات حلولا انتقالية، ومن ثم لا يترتب على انشائها تغيرات تنظيمية دائمة فى المجتمع ، لأنها لابد أن تمتص فى وقت ما فى نظام العلاقات الاجتماعية والتنظيم العام .

استخدام البرنامج فى الرعاية الاجتماعية :

اذا كانت البرامج استجابة للحاجة الى اتخاذ أساليب واجراءات جديدة لحل مشكلات التنظيم والادارة ، فانه لا يجوز أن تستخدم الا فى مكانها المناسب . وذلك أن العمليات التنظيمية والادارية المعتادة تتميز بأن نشاطها يتصف بالاستمرار ووظائفها بالبقاء حتى مع تغير الظروف . كما انها من ناحية أخرى تعمل على تطوير العلميات الروتينية والاجراءات البيروقراطية ، والابقاء عليها ، اذ أن الروتين وهو « **العمل وفقا لقواعد محددة** » له قيمة كبيرة ، فاتباع مجموعة مقررة من القواعد . شىء لا غنى عنه فى أغلب العمليات. فهو على الأقل يمنع الارتباك والتصرف الذى لا يستند الى اسلوب سليم .

ومع ذلك فانه يمكن الوصول الى التجديد فى المسائل التنظيمية والادارية دون تغيير البناء التنظيمى الأساسى من خلال البرامج التى تنشأ فى ظروف وأشكال كثيرة التنوع ، وتشترك جميعها فى أن لها هدفا مشتركا هو تحقيق شىء جديد بالنسبة للعمليات الادارية .

ويقدم الخدمة غالبا فى برامج الرعاية الاجتماعية جماعة من الموظفين الذين يتفانون فى عملهم ، يدعمهم المتطوعون أفرادا وجماعات . وهم يستندون فيما يقدمون من خدمة الى علاقاتهم المتبادلة مع جماعات المستفيدين ، ويتميزون بأنهم يهتمون بأثر الانفاق . وربما كان سبب ذلك ضعف الفرصة للتعبير عن نتائج البرنامج الاجتماعى بمدلولات اقتصادية أو مالية .

ولكن هذا العنصر الايجابى قد يتحول الى المغالاة فى حساب التكاليف وتقديم التقارير ، ومثل هذا الموقف يمكن أن يؤدى بسهولة الى البيروقراطية الادارية التى تعانى منها الكثير من عمليات تقديم الخدمات الروتينية فى جميع أنحاء العالم . والأغلب انها تؤثر على البرنامج وموظفيه ومعاونيهم من المتطوعين .

والواضح انه لكى ينجح البرنامج ، فان ادارته

لا بد أن تبتكر طرقا غير اعداد التقارير المطولة عن الأنشـــطة . والمشكلة الادارية هى كيفية تجنب الأثر المدمر للبيروقراطية على مثل هــذه البرامج . وأفضل علاج لهذا هو الثقة والعلاقة الصريحة بين مدير البرنامج والهيئات التى تدعمه (مجلس الادارة ..) وعليهما معا أن يقــاوما المغالاة فى طلب البيانات والاحصائيات والتقارير من المهتمين بالبرنامج . كما يجب فى نفس الوقت أن تحوى التقارير الدورية الكثير من المؤشرات ، وقد يتطلب الأمر اكثر من الاهتمام بالبيـــانات والاحصائيات والوثائق .

والفيصل فى اختيار اسلوب البرنامج فى ادارة خدمات الرعاية الاجتماعية هو المستوى الذى تقوم عليه الخدمة . فاذا كان انشـــاء نسق البرنامج يقدم مستوى ارفع ، فانه من المنطقى أن يفضل على اى نمط آخر من التنظيم . ولكن من الضرورى ان يتضح ذلك من خــلال تحليل شامل للموقف يجرى من عدة زوايا ولا يقتصر فيه على ناحية واحدة . فاذا اتضح أن هذا الاســلوب يحقق مســـتوى أرفع من الرعاية الاجتماعية ، فان البرنامج اذا احسن توجيهــه وتنظيمه وادارته ســـوف يكون اقــدر على استكشاف وتعبئة واستخدام الموارد من المجهود الانسانى والتمويل كليهما .

ويغلب أن تكون المـزايا فى برامــج الرعاية الاجتماعية غير ملموسة ، ومن ثم فان هنــاك حاجة ملحة الى الوصول الى اساليب لقيــاس الأداء ، ولذلك ينفق معهد بحــوث التطـوير الاجتماعى « بجنيف » التابع للامم المتحدة جهودا ضخمة ليضع أساسا لقياس أثر الاشــكال المتنوعة والتنظيمات على مستوى النهوض بالعمل الاجتماعى .

سمات البرنامج الجيد :

التكامل سمة من سمات البرنامج الجيد ، وهذا العامل يجب أن يؤخذ فى الاعتبار داخليـا وخارجيا ، فانه من الجائز أن أجزاء البرنامج ينقص بعضها من قيمة الآخر وظيفيا أو جغرافيا ، والأولى أن تتساند هذه الأجزاء . ومثال بسيط على التناقص أو التكامل ــ برنامج للنقل يشمل خط سكة حديد وخطوط أوتوبيس ، فاذا سارت خطوط الاتوبيس فى اتجاهات فرعية ، فانهـــا ترفع كفاءة خط السكة الحديد وتزيد من دخله ، على عكس ما اذا سارت فى اتجاه مواز . وهناك مواقف كثيرة الشبه بهـــذا فى حالة البرامج الاجتماعية ، اذ يحتاج تطوير الخدمات الاجتماعية فى منطقة حضرية الى مجموعات من البرامج ، وهذه يلزم أن تترابط ويوفق بينها وبين العديد من الاحتياجات ، مثل وجود التنظيمات والقوى العاملة ، والاهم من ذلك أن يتحقق فى تنظيمها وفى اجراءاتها شرط الفاعلية . فاذا زاد حجـم البرنامج ، واتصفت اجراءات العمل فيه بالتعقيد، فانه يلزم أن يقسم الى عدد من البرامج المترابطة . وهكذا نجد فى خطة التنمية فى دولة ما العديد من البرامج ، سواء فى خطة الرعاية الصحية أو الاجتماعية أو فى خطة التعليم .

كما يلزم أن يتوافر للبرنامج الممتاز أيضا :

* هدف واضح وصريح .

* وسائل محددة لتحقيق الهدف .

* مجموعة من المشروعات المترابطة لتحقيق الهدف بأكبر كفاية .

* علاقات واضحة مع الانشـــطة والبرامج القائمة .

* تحديد دقيق للاجراءات الادارية ، بما فى ذلك اجراءات التوظيف والتمويل اللازمة لتنفيــذ البرنامج .

اعداد البرنامج :

كثيرا ما يحدث الا تؤسس برامج الخدمات على بحوث تفصيلية تتناول النواحى الاجتماعية والمالية

والفنية والادارية ، رغم أنه تنفق فى هذه الأنواع من البرامج موارد ضخمة . واذا كان من الضرورى أن يتوافر للبرنامج هدف واضح التحديد ، فانه يلزم أن تتحدد الأهداف والاحتياجات والوسائل بأسرع ما يمكن ، لأن مثل هذا النقص قد يكون مصدر يأس خلال التنفيذ . والكثير من البرامج تعانى من الافتقار الى الدقة فى تحديد أهدافها ، فقد تكون ممتازة فى مضمونها تتوافر لها الاعتمادات الكافية ، ولكنها تفشل فى احداث الأثر المرجو ، لافتقارها الى دقة الأهداف . ويعمل جمع البيانات على ايجاد الربط بين الحقائق والحاجات والأهداف ، وهذا يعنى أن جمع البيانات عملية مستمرة وتستنفد وقتا وجهدا ولكنها تضيف كثيرا الى نجاح البرنامج فى جميع مراحله .

والتقرير هو احدى نواحى البيانات . وعندما يرتب ترتيبا مناسبا فانه يلزم العاملين فى جميع نواحى البرنامج أن يحاسبوا أنفسهم عما أنجزوا من عمل ، وعن سبب القيام به ، ومستوى الأداء فيه وماذا عليهم أن يعملوا بعد .

بعض الظروف التى تحيط بادارة البرنامج :

لما كان تنظيم البرنامج يبعد به عن الأنشطة الروتينية المعتادة ، فان مدير البرنامج أو مجلس الادارة يتحمل قدرا أكبر من المخاطرة ، ولكن مثل هذه المخاطرة يقابلها توافر اهتمام أعمق وادراك أوسع بمشكلات التنظيم . ومن طبيعة البرنامج أن يصاحبه عدم التأكد من حيث مدة بقائه أو نجاحه ، ومن ثم فان على مدير البرنامج وجميع معاونيه أن يسعوا الى تحقيق أهدافه أكثر من محاولتهم بناء مستقبل وظيفى .

وينبنى على ذلك أن البرامج تتطلب عادة أن ينهض بها قادة من الشباب يمتازون بالحيوية ، فوظيفة القيادة فى البرامج تتطلب مقدرة أكبر على الابتكار وتحمل المصاعب ، ولا تعول كثيرا على السن أو طول مدة الخدمة . ويظهر أثر هذه الظروف فى علاقات الموظفين اذ يكون الاهتمام بروح الجماعة أكثر منه بالعلاقات الرئاسية وباتاحة الفرصة للمبادرات الفردية .

كما تؤدى الصلات بين مختلف المجموعات التى تشترك فى برنامج ما الى بعض المشكلات الادارية المعقدة التى تتعلق أساسا بالعلاقات بين الموظفين وبعضهم وكذلك مع مجلس الادارة . وربما يرجع ذلك جزئيا الى أن مستوى المرتبات فى كثير من الدول النامية منخفض . وهذا الوضع يجعل الكثير من البرامج تعتمد على الموظفين غير المتفرغين الذين يعملون بعض الوقت . ومع أن هذا النظام لا يبدو مقبولا ، الا أنه قد يكون السبيل الوحيد للسير فى تنفيذ بعض البرامج . ولهذا فان البرنامج فى الدول النامية — نتيجة لهذه الظروف — يعانى من الروابط الضعيفة فى التسلسل الادارى . ورغم ذلك فالمشاهد أن الكثير من هؤلاء الموظفين غير المتفرغين يتفانون فى عملهم ، وينفقون فيه ساعات طويلة ، لأنهم يرون أن العمل فى البرنامج يتيح فرصا للبروز مستقبلا .

مقارنة بين ادارة برامج ومؤسسات الرعاية الاجتماعية :

يكاد يكون الشكل العام للتنظيم الادارى فى مؤسسات الرعاية الاجتماعية هو الشكل الهيراركى أو المتدرج الذى يعكس الاتصالات الرأسية . ولكن ادارة برامج الرعاية الاجتماعية تتطلب علاقات أفقية ومائلة ، بالاضافة الى العلاقات الرأسية ، اذ أنه فى مثل هذه الأنشطة يتعامل المديرون والاخصائيون أفقيا مع النظراء والزملاء فى المستويات المختلفة فى نفس التنظيم ومع المنظمات الخارجية . كما أن اتباع تسلسل الاوامر ينتظر أن يؤدى الى التعقيد والى اضاعة الوقت وارتباك وتأخير العمل .

وتنشأ الصلات الأفقية والمائلة من الحاجة الى الانجاز . وهى ضرورية

لانسياب العمل بسهولة فى برامج الرعاية الاجتماعية . وقد سميت هذه الصلات ((بالتنظيم غير الرسمى)) ، مع أن لها فى حالات كثيرة من القوة والدوام ما يكفى لأن تصبح أسلوب العمل الواقعى فى التنظيم . بيد أن استخدام التنظيم غير الرسمى فى ادارة الكثير من البرامج له مخاطره . لأن نسق العمل — عندما ينمو البرنامج من خلال الاتصالات غير الرسمية — يصبح غير كاف لمعالجة الانفصال والتكرار فى علاقات الادارة . ويجب أن يعكس تنظيم البرنامج كيف تنسق جميع الأشياء .

وحتى يمكن ادراك مفهوم ادارة البرنامج ، فانه يلزم أولا فهم بيئته والظواهر التى تميزها .

ويبدو فى هذه البيئة الفروق البارزة بين دور مدير البرنامج والمدير فى الادارة التقليدية . فهناك فعلا فروق تؤثر فى طريقة عمل المدير وفى فلسفته . ومن ثم لا بد أن يكون لمدير البرنامج مدخل جديد لوظيفته بحيث :

* يسمح له أسلوبه فى التفكير بأن يستخدم المعرفة الجديدة فى مجال الادارة التى توضح أن انتهاج التسلسل الرأسى الدقيق ليس ضروريا .

* يدرك أن ادارة البرنامج نشاط دينامى يعتبر المتغيرات الكبرى من الأمور المعتادة .

* يكون قادرا على تصور دوره بما يتجاوز الادارة الداخلية للبرنامج وأن يتفهم كيف يرتبط البرنامج بالبيئة والبرامج الأخرى فيها .

اغراق المرؤوسين بأوراق لا فائدة منها

لم يغرق بعض الرؤساء مكاتب مرؤوسيهم بأكداس من الاوراق ؟ يذكر معهد البحوث الامريكى فى تقرير له أن أحد المديرين قام باستعراض للاوراق الموجودة فى مكتب أحد مرؤوسيه فوجد أن ٤٣٪ من الاوراق التى لا فائدة منها قد أرسلها هو نفسه الى مرؤوسيه، ويقول تقرير المعهد أن بعض المديرين يريدون أن يثبتوا لمرؤوسيهم انهم يقرأون كل شىء قد يتصل بنشاطهم ، ويظن آخرون أنهم باغراق المرؤوسين بالمذكرات والجداول المفصلة وغيرها انما لكى يؤكدوا مدى تتبعهم للاعمال . والحقيقة أن مثل هؤلاء المديرين يهمهم تدعيم رئاستهم بأكثر من افادة مرؤوسيهم .

ان المدير الذى يرغب فى تزويد المرؤوسين بالمعلومات الوفيرة قد يتعرض لخطر تحويل كل ما يقع تحت يده من أوراق قد لا يحمل الكثير منها سوى التوافه مما يؤدى بالمرؤوسين الى اهمالها جميعا ويضيع من جراء ذلك الهام من المعلومات .

(مجلة الادارة الدولية — اغسطس ١٩٧٣)

الفصل
عن غير الطريق التأديبى

جمال توفيق

تمهيد : طبيعة المشكلة وحدودها :

الأصل أن يتم الفصل بالطريق التأديبى ، الا أنه يجوز للشارع استثناء ، وعند الضرورة أن يلجأ الى وسيلة الفصل عن غير الطريق التأديبى، ومرد ذلك كما تقول المحكمة الادارية العليا الى أصل طبيعى هو وجوب هيمنة الادارة على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام(١) .

محمد جمال الدين توفيق

مستشار قانونى الاتحاد الاشتراكى العربى

ماجستير فى القانون العام

والفصل عن غير الطريق التأديبى صـــورة متميزة عن الفصل التأديبى ، ولهذا التمييز آثار قانونية خطيرة للغاية ، سواء من حيث الضمانات التى تتاح للموظف أو من حيث الرقابة القضائية التى تسلط على قرار الفصل .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا جلسة ١٩٥٥/١١/٥

فالفصل التأديبى لا يتم الا بحكم قضائى من المحكمة التأديبية بعد اجراءات منظمة للتحقيق والدفاع أمام النيابة الادارية ثم القضاء ، فضلا عن أجازة الطعن فى الحكم الصادر بالفصل .

أما الفصل غير التأديبى فانه يتم فى الغالب بقـرار مفاجىء للموظف . وقد يكون فى أغلب الأحيان غير مسبب ، وهو فى الحالات القليلة التي يذكر فيها الأسباب تكون من العموم ، وعدم التحديد،بحيث لا تتيح رقابة حقيقية على أسباب الفصـــل ..

وعلى الرغم من خطورة الآثار المترتبة على هذا الاجراء من اجراءات انهاء الخدمة ، واتساع السلطة التى تمارسها الادارة فى هذا الصدد فقد غفلت عنه الدراســات المتعلقة بالوظيفة العامة ، وربما كان السبب فى ذلك أن سلطة الادارة التقليدية لم تـكن تستعصى على رقابة القضاء ، ولعل السبب أيضا ما ســاد القضاء الادارى من وجوب الاعتراف للادارة بهيمنةكاملة على المرافق العامة وعمالها ، بغض النظر عما تنطوى عليه هذه السلطة من آثار خطيرة ..

ولقد أمكن التسليم بهذه المبررات حينا من الدهر ، لأن العامل فى الحكومة أو فى الهيئات العامة أو فى المؤسسات العامة ووحداتها هو مواطن مكفول له الحق فى الرجوع الى قاضيه برد حيف الادارة وشططها . الا أنه صدر فى عام ١٩٦٣ قرار بقانون رقم ٣١ بتعديل المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ معتبرا القرارات الجمهورية الصادرة بفصل الموظفين عن غير الطريق التأديبى من قبيل أعمـال السيادة من ثم يمتنع الطعن فيها(١) .

ولقد كان هـذا القيد الذى ورد على حق التقاضى اخلالا بقداسة هذا الحق الذى نصت عليه الدساتير المتعاقبة ، وحرصت عليه حرصا شديدا هو الذى نبه الأذهان الى خطورة نظام الفصل بغير الطريق التأديبى لما خاضته الوظيفة العامة فى ظله من تجارب اليمة ، ومن ثم وجب بحق ضرورة اعادة النظر فيه وتنظيمه فى اطار من الرقابة القضائيه ..

ولقد بادرت محكمتنا العليا فى هذا الصدد الى القضاء بعدم دستورية القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ، واعادت الى قرار الفصل بغير الطريق التأديبى صفته الأصلية كقرار ادارى يخضـــع للرقابة القضائية ، لأن هذا هو النتيجة الطبيعية للاخذ بمبدأ الشرعية ، ذلك المبدأ الذى يعتبر الطابع المميز للدولة القانونية الحديثة ..

ولقد عنى دستور سنه ١٩٧١ بأن يقرر أن الوظائف العامة حق للموظفين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، كما عنى بتأكيد عدم جواز فصلهم بغير الطريق التأديبى الا فى الأحوال التى يحددها القانون ..

وكانت خاتمة المطاف فى هذا الاتجاه التشريعى صدور القانون رقم ١٩٧٢/١٠ بتحديد حالات الفصل بغير الطريق التأديبى ، فأعيد تنظيم حق الادارة فى اللجوء اليه ، طبقا لقيود حددت سلفا مع تأكيد رقابة القضاء عليها .

ولما كان البحث على هذا النحو يركز على موضوع الفصل بغير الطريق التأديبى ، دون غيره من وسائل انهاء الخدمة ، فقد يكون ملائما بعد هذا التمهيد أن نتناول فى مبحث أول .. طبيعة الفصل عن غير الطريق التأديبى من خلال التطبيقات القضائية وآراء الفقهاء ، توصلا الى تحديد معيار سليم يضع حدا فاصلا بين دائرة الفصل التأديبى ودائرة الفصل غير التأديبى ..

ثم نعالج فى مبحث ثان التشريع الذى انتهى اليه المطاف فى هذا المجال وهو القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ، متعرضين للحالات التى تضمنها فى ضوء المعيار الذى انتهينا اليه ..

---

(١) الحكم الصادر فى الدعوى التأديبية رقم ١٨ لســنة ٦« ق » من المحكمة التاديبية للعـاملين بوزارة العدل جلســة ١٩٦٥/١/١٠ .

المبحث الأول
اتجاهات القضاء فى فرنسا ومصر

لما كان الفصل عن غير الطريق التأديبى يدخل فى نطاق السلطة التقديرية التى تترخص الادارة فى استعمالها .

ولما كانت الادارة لايمكن محاسبتها عند استعمالها لسلطتها التقديرية الا فى نطاق فكرة الانحراف ، ومن ثم كان طبيعيا ، بل ضروريا — فى ضوء ما يترتب عليه من آثار خطيرة — أن يبحث له القضاء عن معيار قاطع .. مانع وجامع ... يكشف عن ضوابطه ، ويضع له حدوده حتى يكون قيدا على الادارة عند استعمالها لهذه السلطة الخطيرة ، فلا تنطلق فى مباشرتها حسبما شاءت ..

وسوف نتناول فى هذا المجال اتجاهات القضاء الفرنسى ثم المصرى .

أولا : اتجاهات القضاء الفرنسى

لم يسلم مجلس الدولة الفرنسى للادارة بأى سلطة تقديرية فى تحديد الغرض من القرارات الادارية ، ولو كانت تلك القرارات صادرة بما لها من سلطات تقديرية واسعة ، فاخضع تحديد الهدف لرقابته ، والغى القرارات الادارية التى رأى انها قد استهدفت هدفا يخالف — حسب تقديره — الهدف المخصص للسلطة الممنوحة للادارة .

والقضاء الفرنسى عنى فى مجال الفصل بغير الطريق التأديبى بتدخله فى تحديد الهدف المخصص لسلطه الادارة التقديرية فى استعماله ..

فقد كانت المادة الاولى من القانون الصادر فى ١٧ يوليو ١٩٤٠ تقضى « بأنه يجوز اعفاء القضاء والموظفين والعاملين المدنيين أو العسكريين فى الدولة من مناصبهم . على أن يصدر قرار الاعفاء بمرسوم بناء على تقرير من الوزير المختص ودون حاجة الى أى اجراءات أخرى .

ومن الواضح أن هذا القانون ، وقد صدر فى ظروف استثنائية كانت تمر بها فرنسا ابان الحرب العالمية الثانية،قد منح الادارة سلطة تكاد تكون مطلقة فلم يحدد الأسباب التى يجوز من أجلها اعفاء الموظفين من مناصبهم أو الأهداف التى على الادارة أن تستهدفها فى ممارسة هذه السلطة ..

ومن الواضح أيضا أن الطعن بالانحراف بالسلطة فى هذه الحالة ممكن من الناحية النظرية اذا تمكن الطاعن من اثبات أن الادارة قد انحرفت عن المصلحه العامة بدافع الانتقام أو الحقد الشخصى ، وهو أمر عسير الاثبات فى الحياة العملية ..

ولكن مجلس الدولة الفرنسى ذهب مذهبا آخر، بأن حدد لممارسة هذه السلطة هدفا محددا وهو « استبعاد العناصر التى ينضح من تصرفها العام أن بقاءها فى الوظيفة يتعارض مع مقتضيات الصالح العام » .

وعلى هذا الأساس ألغى المجلس قرارات الاعفاء من الوظيفة التى تهدف الى تجديد شباب الادارة ، ولو أن هذا الهدف يدخل ضمن أهداف المصلحة العامة ، الا أنه ليس بالهدف المخصص لهذه السلطة وفق تقدير مجلس الدولة ..

كذلك الغى المجلس قرارا بأعفاء موظف من وظيفته لانتمائه لجمعية سرية للانحراف عن الهدف المخصص للسلطة .

كما رفض المجلس اتجاه الادارة الى استعمال سلطتها المستمدة من القانون السالف الذكر فى ايقاع جزاءات تأديبية على بعض الموظفين ، لأن ذلك يعد انحرافا عن الغرض المخصص لسلطتها . فالجزاءات التأديبية لها اجراءات والعدول عنها الى سلطة الاعفاء المستمدة من هذا القانون يعد انحرافا فى الاجراءات ، وتتلخص وقائع هذه الدعوى فى أن وزير الحربية أصدر قرارا باعفاء موظف من وظيفته طبقا لاحكام القانون الصادر فى ١٧ يوليو سنة ١٩٤٠ ، وذلك لأنه رفض تنفيذ الأمر الصادر اليه بترك مدينة بوردو ، واللحاق

بوحدته فى المنطقة غير المحتلة ، ولا شــك أن تصرف الموظف على هذا الوجه يعد خطأ تأديبيا، وكان على الادارة فى هذه الحالة أن تسلك طريق الاجراءات التأديبية التى نص عليها القانون. أما هدف سلطة الاعفاء من الوظيفة فهو كما حدده المجلس « استبعاد العناصر التى يتضــح من تصرفها العام ان بقاءها فى الوظيفة يتعارض مع مقتضيات الصالح العام » . ولقد أوضح مجلس الدولة فى هذا الحكم الهام انه « اذا كان يجوز للادارة أن تأخذبعين الاعتبار **الأخطاء** التى ارتكبها الموظف فى أداء وظيفته ، وذلك عنــد تقديرها للسلوك العــام للموظف ومدى تعارض هــذا السلوك معمقتضيات الصالح العام مايجيز اعفاء الموظف من وظيفته تطبيقا لاحكام القانون الصادر فى ١٧ يوليو سنة ١٩٤٠ الا أنه لا يجوز اعفاء الموظف من وظيفته تطبيقا لاحكام هذا القانون على **خطأ** واحــد ارتكبه الموظف أثنــاء القيام بوظيفته ، وذلك دون اللجوء الى تقدير السلوك العام للموظف ، ومدى تعارضه مع الصــالح العام » (١) .

ويبين من استقراء هذه الأحكام أن القضاء الفرنسى قد خلق له دورا فى تحديد معيار واضح على أساس من الهدففى استعمال وسيلة الفصل بغــير الطريق التأديبى رغم صمت المشرع عن ذكر هذا الهدف .

وبعد ، فان كان هذا القضاء قد صدر فى ظل تشريع استثنائى فرضته ظروف الحرب بقصــد استبعاد من ظهرت فى حقهم أخطاء سياسية أو ادارية جسيمة الا أن ثمة تطورا تشريعيا قد حــدث فى هذا المجــال فصدر الأمــر المؤرخ ١٩٤٤/٦/٢٧ مقيــدا تلك الســلطة بضرورة مواجهة العامل بما هو منسوب اليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه .

ثم كانت خاتمة المطاف فى التشريع الفرنسى ذلك التطور الذى جاء به النظام العام للموظفين الصادر فى ١٩٥٩/٢/٤ ، اذا اعترف للحكومة بسلطة الفصل بغير الطريق التأديبى . الا أنه قصر ذلك على الوظائف العليا التى أشارت المادة الثــالثة من النظام باصدار لائحــة بتحديدها بالنسبة لكل ادارة على حدة .

وقد صدر بعد ذلك المرسوم المؤرخ ٣/٢١/ ١٩٥٩ ليحدد هذه الوظائف فى مادته الأولى على النحو التالى :

« تعتبر وفقا لنص المادة /٣ من أمر /٤ من فبراير سنة ١٩٥٩ وظائف عليا تترك لتقدير الحكومة فيما يتعلق سواء بالتعيين أو انهــاء الخدمة الوظائف التالية »

وقد تناول المرسوم تلك الوظائف بالتحديد فى كل دائرة أو مصلحة حكومية على حدة .

وعلى الرغم من اطلاق النص والنصوص التى تقابله فى قانون الموظفين الفرنسى السابق المؤرخ ١٩٤٦/١/١٩ — فقــد اســتمر مجلس الدولة الفرنسى على قضائه السابق كما أكد حق العامل الذى يخضع لنص القانون فى الاحتفاظ بضمانة لايجوز التجاوز عنها ، وهى حقه فى الاطلاع على الملف ..

وهكذا أخضع القضاء الفرنسى سلطة الفصل عن غير الطريق التأديبى للقيود الثلاثة الآتية :

١ — أن هــذه السلطة لاتنصرف الى كافة العاملين ، وانما الى من حددتهم اللائحة ، وهم جميعا بلا استثناء ممن تتميز وظائفهم بالطابع السياسى الذى يبرر منح الحكومة سلطة واسعة فى فصلهم وتعيينهم .

٢ — أن العامل الذى يخضع لسلطة الفصل غير التأديبى يظل محتفظا بضمانة أساسية هى تمكينه من الدفاع عن نفسه .

٣ — أن قرار الفصل غير التأديبى ، شأنه شأن أى قرار ادارى آخر ، يخضــع للرقابة القضائية ..

(١) وردت هذه الاحكام فى مقال الدكتور اسماعيل علم الدينبمجلة العلوم الادارية عدد ديسمبر سنة ١٩٧١ .

٤ — أن طبيعة الفصل لا تتحدد بالشكل الذى صدر فيه القرار ، وانما بالهدف الذى اتجهت الادارة الى احداثه به ..

ثانيا : اتجاهات القضاء المصرى

تعرض القضاء الادارى المصرى منذ نشأته للقرارات الصادرة بفصل الموظفين عن غير الطريق التأديبى ، وذلك قبل أن يسلبه المشرع هذا الاختصاص ، عندما أصدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ باعتبار تلك القرارات من أعمال السيادة .

ولقد كان القضاء الادارى المصرى حريصا فى أحكامه على تأكيد حق الحكومه المطلق فى اتخاذ اجراء الفصل بغير الطريق التأديبى ضد الموظف لمجرد قيام اعتبارات بهتقدر هى أثرهاوخطورتها، بوصفها المهيمنة على تسيير المرافق العـامة والمسئولة عن حسن أدائها للخدمات المنوطة بها على الوجه الذى يكفل تحقيق المصلحة العامة التى هى قوامة عليها ، دون أن يكون هناك معقب على تقـديرها فى هذا الشـأن ، مادام قـرارها قد خلا من عيب اساءة اسـتعمال السلطة(١) .

كذلك فقد كان القضاء المصرى حريصا على التسليم للادارة بحرية كامله فى استنباط أسباب عدم الصلاحية التى تبرر الفصل غير التأديبى من أى ظرف له وجود ثابت ، أو واقعة صحيحة يمكن ترتيب هـذه النتيجة عليهـا باستخلاص سائغ ، ولو كانت هذه الواقعة هى سابقة الحكم على الموظف بعقوبة تأديبية(٢) .

غير أن القضاء الادارى قد أكد فى جل أحكامه أن نطاق الفصل غير التأديبى محدود بأسباب عم الصلاحية — رغم مامنطوى عليه من عناصر شتى يندر الا يحدث التفاوت فى تقديرها — فكان أن مزج أحيانا بين هذه الأسباب وبين الذنوب التأديبية التى هى مجال الفصل التأديبى ، مما دعا ابعض الى القول بأن المحكمة الاداريه العليا قد أزالت تماما الحدود الفاصلة بين سلطة الفصل بغير الطريق التأديبى ، وبين الفصل تأديبيا،حتى لم تعد هناك حدود واضحة لكيان كل منها(٣) .

وأيا كان وجه الرأى فيما استقر عليه القضاء الادارى المصرى ، فان الواضـح من استقراء أحكامه أنه يميز الفصل عن غير الطريق التأديبى بالخصائص الآتية :

١ — انه ليس أجراء تأديبيا ، فلا يفترض أن يكون سببه ارتـكاب ذنب تأديبى وانما هو رخصة للادارة مناطها الملاءمة ، وسببها عـدم الصـلاحية . كما أن الادارة هى التى تحـدد اعتبارات عدم الصلاحيةوهى التى تقدر خطورتها، وقـد يـكون الذنب التـأديبى عنـصرا من عناصرها(٤) .

٢ — أن الادارة لا تلتزم بتسـبيب قـرار الفصل(٥) .

٣ — أن الادارة لا تلتزم بتحقيق دفاع العامل وسماع أقواله قبل الفصل(٦) .

٤ — أن الادارة لها أن تعدل عن توقيع الجزاء بعد اتباع الطريق التأديبى وتتجه الى الفصل عن غير الطريق التأديبى(٧) .

٥ — أن القيود التى ترد على سلطة الادارة فى هذا الشـأن هى أن يكون للقرار سبب والا يصدر عن انحراف يجعله مشوبا يصيب اساءة استعمال السلطة(٨) .

---

(١) أحكام محكمةالقضاءالادارى الصادرة فى٢٨/٤/١٩٤٩، ٣١/٥/١٩٥٠ ، ، ١٥/٦/١٩٥٠ .
(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى الطعن رقم ١٤٤٥ لسنة ٨ « ق » بجلسة ١٦/٢/١٩٦٣ .
(٣) الدكتور محمد عصفور فى كتابه التأديب والعقاب ص ٤٦وما بعدها طبعة سنة ١٩٧٢ .
(٤) أحـكام المحـكمة الاداريـة العليا الصـادرة فى٢٩/٦/٥٧ ، ١٧/٥/١٩٥٨ ، ٢٢/٦/١٩٦٢ .
(٥) أحكام المحكمة الادارية العليا الصادرة فى ١٥/١١/٥٥، ٢٣/٦/١٩٦٢ .
(٦) أحكام المحكمة الادارية العليا الصادرة فى٥/١١/٥٥، ١٢/٧/٥٨ ، ٨/١٢/٦٢ .
(٧) أحكام المحكمة الادارية العليا الصادرة فى٢٤/٣/٦٢، ٥/١٢/٦٢ ، ٢٢/١٢/١٩٦٢ ، ١٦/٢/١٩٦٣ .
(٨) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ٢٨/٤/٤٩، ٣١/٥/١٩٥٠ ، ١٥/٦/١٩٥٠ .

ويستخلص مما تقدم ان القضاء الادارى المصرى قد أتاح للادارة سلطة تقديرية واسعة تتقول بها على نظام التأديب دون أدنى محاولة من جانبه لخلق ضوابط ترد تلك السلطة الى الحد المعقول ، باعتبارها استثناء لا يجب أن يتسع حتى يشمل الأصل ذاته . وليس أدل على ذلك مما جاء فى أسباب الحكم الصادر من المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٥٩ لسنه «١» ق الصادر بجلسة ١٩٥٥/١١/٥ . اذ تقول .... وقد تتخذ الاحالة الى المعاش أو العزل التأديبى شكل قرار يصدر من السلطة الرئاسية المختصة من غير محاكمة تأديبية ، وذلك بالتطبيق للفقرة الرابعة من المادة ١٠٧ (من القانون رقم ٢١٠ لسنه ١٩٥١) وهنا لا يلزم اتباع اجراءات التحقيق والمحاكمة المرسومة فى الفصل التأديبى.

ولا نزاع فى أن هذا الحكم انما يحقق لوسيلة الفصل بغير طريق التأديب ، مالم يكن مقصودا من المشرع لانه بطبيعته وسيلة استثنائية ، الأصل الا يلجأ اليها الا اذا كانت أسباب عدم الصلاحية يستحيل اعتبارها من الذنوب التأديبية وأعمال وسيلة الفصل التأديبى بشأنها .

غير أن هناك قضاء آخر وقف ضد سلطة الادارة الواسعة ، فقد انتقدت المحكمة التأديبية للعاملين بوزارة العدل اتجاه المحكمة الادارية فى الأخذ بوجهة نظر شكلية فى تحديد طبيعة الفصل، وما اذا كان تأديبيا أو رئاسيا غير أنها انتهت مع ذلك — تمشيا مع قضاء المحكمة العليا — الى الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية المقامة ضد موظف صدر قرار جمهورى بفصله رئاسيا ومما جاء فى أسباب هذا الحكم(١) .

واذا كان قضاء المحكمة الادارية العليا قد جرى على التمييز بين الفصل التأديبى وغير التأديبى، وحصر كل منهما فى نطاقه الخاص به ووضعه الذى يتميز به ورتبت على هذه التفرقة آثار اسوأ من حيث مبررات اتخاذ كل منهما وحدود الرقابة التى تفرض عليه ، الا انها لم توضح صراحة الحد الفاصل بين ما يعتبر فصلا تأديبيا، أو يعتبر فصلا غير تأديبى : اللهم الا ما يستفاد من قضائها من أنها تعتد دائما بالجهة مصدرة القرار : فان كانت جهة تأديبية كان قرار الفصل تأديبيا ، وان كانت جهة رئاسية ، كان قرار الفصل غير تأديبى » .

« ولكن المعيار الذى كان يجب اتخاذه أساسا للتمييز بين الفصل التأديبى وغير التأديبى ليس هو طبيعة السلطة التى أصدرته ، وهل هى سلطة تأديبية أم سلطة رئاسية ، وانما هو نية هذه السلطة ، وما اتجهت الى تحقيقه باصدار القرار .. وفى ضوء هذا المعيار تكون كل قرارات الفصل الصادرة من السلطات التأديبية هى قرارات تأديبية ، لأن هذه السلطات تتجه دائما الى التأديب ، أما قرارات الفصل الصادرة من السلطات الرئاسية ، فان قراراتها لاتتجرد دائما من صفة التأديب لمجرد انها صادرة من سلطة رئاسية : بل قد تتسم أحيانا بهذه الصفة فتكون قرارتها بالفصل قرارات تأديبية ، وأن صدرت بغير الطريق التأديبى ، والمناط فى ذلك هو نية مصدر القرار وما استهدفه بقراره .. »

« وتضيف المحكمة قائلة أن مثل هذا المعيار استندت اليه المحكمة الادارية العليا فى تحديد طبيعة قرارات النقل . فاذا تبين من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الادارة قد اتجهت بالنقل الى التأديب كان النقل تأديبيا ، والا تجرد النقل من صفة التأديب . »

وقد تناولت المحكمة التأديبية التعليق على ما استقر عليه قضاء المحكمة الادارية العليا فى شأن ترخص الادارة فى استعمال أى الأسلوبين: الأسلوب التأديبى أو الأسلوب غير التأديبى والعدول عن الأول اذا اتبعه الى الأسلوب

---

(١) الحكم الصادر فى الدعوى التأديبية رقم ١٨ لسنة ٦ «ق» بجلسة ١٩٦٥/١/١٠ .

الثانى بقولها أن ما تتمتع به الادارة من سلطة تقديرية فى سلوك الطريق التأديبى أو غير التأديبى كان يقتضى القول أنه اذا ما استعملت الادارة سلطتها فعلا واختارت أيا من هذين الطريقين تكون قد أفرغت سلطاتها واستنفذتها بحيث لا يجوز لها الالتجاء الى الطريق الآخر ، وتلك نتيجة مستفادة من طبيعة السلطة التقديرية ذلك أن السلطة فى الاختيار لاتقوم بداهة الا قبل الاختيار . فان مارست الادارة سلطتها واختارت طريقا معينا نفذت هذه السلطة وكان عليها أن تتقيد بما استقر عليه رايها وتقديرها ، ومن ناحية أخرى فان السلطة فى الخيار بين طريقين تعنى عدم جواز الجمع بينهما ..

وعلى الرغم من تقديرها لوجهه النظر الصائبة التى ساقتها المحكمة التأديبية للعاملين بوزارة العدل وما انتهت اليه من قيد على سلطة الادارة فى الاختيار بين أى الطريقين ، فاننا لا ننكر أن القضاء الادارى المصرى . وان كان قد استقر فى كثير من أحكامه على الأخذ بمعيار شكلى . الا أنه لم يغفل النظر الى طبيعة الأسباب التى حركت قرار الفصل ، بل على العكس كان يتطلب أن يكون قرار الفصل غير التأديبى شكلا وموضوعا . فقد اتجهت المحكمة الادارية العليا الى التفرقة بين أسباب الفصل التأديبى والفصل غير التأديبى ، ومن ذلك ماورد فى حكمها الصادر فى الطعنين رقمى ٧٤٣ ، ٧٤٨ لسنة ٩ « ق » جلسة نوفمبر سنة ١٩٦٦ .

« ومن حيث أنه يتعين تكييف طبيعة القرار بفصل المدعى من عمله — .. هل هو جزاء تأديبى يخضع للقواعد والاجراءات المقررة لذلك، أم هو انهاء خدمته بسبب عدم صلاحيته للوظيفة العامة ، ثم استظهار ما اذا كان هذا القرار قد صدر فى الحدود القانونية من السلطة المختصة باصداره أم لا — ذلك أنفصل الموظف من الخدمة يتم بأحد طريقين : اما عن طريق التأديب أو بغير طريق التأديب طبقا للأوضاع المرسومة قانونا، والفصل التأديبى يدخل فى باب الجزاءات المنصوص عليها قانونا ، أما الفصل غير التأديبى فمرده الى هيمنة الادارة على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام ، فلزم أن يكون لها الحرية فى اختيار من ترى فيهم الصلاحية لهذا الغرض ، وفصل من تراه أصبح غير صالح لذلك ... ولا محل للطعن على قرار الفصل بغير الطريق التأديبى أن لم يواجه الموظف بما ينسب اليه وأن يحقق معه ، وانما يكفى أن يقوم به السبب المبرر للفصل ، واذا كان الفصل التأديبى قوامه مخالفات محددة تثبت فى حق الموظف ، فذلك مالا يتطلبه الفصل غير التأديبى، حيث يكفى فيه وجود أسباب تبرره لدى الادارة.

بيد أن المحكمة الادارية العليا رغم اقتناعها باختلاف طبيعة سبب الفصل فى كل مرة من النوعين ، فانها لم تساير منطق اقتناعها الى النهاية ، فهى لا ترى أن المحاكمة التأديبية تحول دون اللجوء الى سلطة الفصل غير التأديبى ومن ذلك قولها فى الحكم الصادر فى الطعن رقم ١٠٧٦ لسنة ٧ (ق) .. بجلسة ٢٢ ديسمبر ١٩٦٢ .

« وغنى عن البيان أن كلا من الفصل التأديبى له نطاقه القانونى الخاص به ، ووضعه الذى يتميز به . فلا تمنع المحاكمة التأديبية والحكم على الموظف بعقوبة غير الفصل جهة الادارة من استعمال حقها فى الفصل بغير الطريق التأديبى متى قام على سببه المبرر له ؛ ولا يعتبر ذلك اعتداء من جهة الادارة على السلطة القضائية وعلى الأحكام الصادرة منها ، لان الفصل غير التأديبى ليس جزاء ، وانما هو اجراء خوله القانون لها لابعاد من لم تر فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة أو من قامت بهم حالة تجعلهم غير أهل لشرف الانتماء اليها .

ولعل النتيجة المنطقية التى تتفق مع ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا من التفرقة بين نوعى الفصل بحسب طبيعة سبب كل منهما ، هى ماذهبت اليه المحكمة التأديبية للعاملين بوزارة العدل فى حكمها السابق الاشارة اليه من عدم جواز جمع الادارة بين الطريقين . فان سلكت طريق التأديب فانها تكون قد استنفدت سلطتها واستغلق عليها طريق الفصل عن غير التأديب .

وعلى اية حال وأيا كان وجه الرأى فيما تذهب اليه المحكمة الادارية العليا فانه يمكن القول انها أرست المبادىء الآتية :

١ — أن طبيعة أسباب الفصل التأديبى تختلف عن طبيعة الفصل غير التأديبى . فالأول نطاقه الذنوب التأديبية ، والثانى مجاله حالات عدم الصلاحية . ولاشك أن هذا من خلقها ، ذلك أن المواد المنظمة للفصل غير التأديبى فى قوانين العاملين قد خولت الادارة هذا الحق مطلقا ، دون أن تخصص له هدفا معينا فحصرته المحكمة الادارية العليا باستبعاد العناصر غير الصالحة التى هى غير أهل للانتماء الى الوظيفة العامة .

٢ — أن المحكمة الادارية العليا لا ترى مانعا فى أن تكون الادانة فى الذنب التأديبى عنصرا من عناصر عدم الصلاحية التى تقوم بالعامل وتنفرد هى بتقريرها ... ولعل فى ذلك ما أثار أسباب التداخل بينهما .

وعندى ، ان جوهر المشكلة ولبها لم يكن فى تحديد طبيعة الفصل فى ضوء السبب القانونى المبرر بقرار الفصل ، بقدر ماكان فى تحديد معيار قاطع بين الذنوب التأديبية التى هى سبب الفصل التأديبى ، وبين حالة عدم الصلاحية التى تقوم عليها مبررات الفصل غير التأديبى . فكلاهما يتصف بطبيعة مرنة تسمح بالتداخل بينهما .

ذلك انه من المسلم به أن الذنوب التأديبية لا تدخل تحت حصر ، فمردها بوجه عام هو اخلال العامل بواجبات وظيفته أو اتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التى تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة فى حدود القانون ، أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته المنوط به تأديتها بنفسه بدقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة فى هذه الوظيفة أو يسلك سلوكا معيبا ينطوى على اهمال أو تقصير فى القيام بواجبه أولا يستقيم مع ماتفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والشبهات انما يرتكب ذنبا تأديبيا(١) .

وهكذا توسع القضاء الادارى فى مدلول الجريمة التأديبية ، بحيث شملت سلوك العامل العام ولو خارج دائرة الوظيفة ، مادام ينعكس على كرامتها ، بل شملت سوء سلوك زوجة العامل،اذ وجد القضاء الادارى فى رضاء الزوج عن هذا السلوك خروجا على مقتضيات الوظيفة بالتفريط فى أعز ما يمكن أن يتحلى به الموظف(٢) .

وليست حالة عدم الصلاحية بأقل مرونة ،فهى بما ينطوى عليه من عناصر شتى لابد وأن يقع التفاوت فى تقديرها ، واذا كان مجلس الدولة الفرنسى قد اتخذ من معيار الهدف وسيلة للحيلولة ، دون استعمال الادارة لسلطة الفصل بغير الطريق التأديبى اذا ما اتجهت اليه فى شأن التأديب ، فان ذلك كان مقصورا على أن يكون مبنيا على خطأ واحد فقط ارتكبه الموظف دون أن يتكرر تداخل الأخطاء التى يرتكبها الموظف فى تقرير السلوك العام له .

ولعلنا بعد ذلك نلتمس عذرا للقضاء المصرى فيما ذهب اليه ازاء خلط التشريع المصرى نفسه بين أسباب الفصل التأديبى والفصل غير التأديبى . ففى الوقت الذى يعتبر القضاء أن مجرد مساس الموظف بالشبهات والريب يشكل فى حقه ذنبا تأديبيا يستوجب مجازاته نرى المشرع يقرر فى المادة ١٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية أن الشبهات القوية التى يسفر عنها التحقيق الذى تجريه النيابة الادارية وتمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة من شأنها أن تقوم مبررا لفصل الموظف عن غير الطريق التأديبى .

---

(١) أحكام المحكمة الادارية العليا الصادرة فى ٥٥/١١/٥ ، ١٩٥٦/١٢/٨ ، ١٩٥٧/٢/١٦ ، ١٩٥٧/٤/٦ ، ١٩٥٧/٦/١٥ ، ١٩٥٨/١/٢٥ ، ١٩٥٨/٣/١ ، ١٩٥٨/٣/٨ ، ١٩٦٠/٤/٢٦ ، ١٩٦٤/١/١٨ ، ١٩٦٤/٣/٧ ، ١٩٦٤/١١/١٤ .
(٢) أحكام المحكمة الادارية العليا الصادرة فى ٦٢/١٢/١ ، ١٩٦٤/١/٤ ، ١٩٦٣/١٢/٢١ .

وازاء هذا التداخل الذى لاينكر فى مبررات كلا النوعين من الفصل فقد طالب جانب من الفقه(١) بالغاء الفصل عن غير الطريق التأديبى استنادا الى أنه لن يصيب المرافق العامة منذلك أذى ، فالعامل اما أن يرتكب ما يمس سير المرفق أو ما هو أجنبى عنه ، وفى الحالة الأولى تكفى الاجراءات التأديبية المضادة لردعه واعادته الى جادة الصواب ، أما فى الحالة الثانية فلا يؤثر الفصل الذى يرتكبه فى مركزه الوظيفى ، اللهم الا اذا كان جريمة يعاقب عليها جنائيا وتؤثر فى هذا المركز بطريق غير مباشر .

واقترح هذا الجانب الى أن يتم الالغاء أن يحد القاضى من سلطة الادارة فى استعمال الفصل عن غير الطريق التأديبى من النواحى الآتية :

١ — ضرورة استجواب العامل وتحقيق دفاعه قبل الفصل .

٢ — ليس للادارة أن تستبق القرار التأديبى فتنهى الخدمة بالفصل عن غير الطريق التأديبى .

٣ — أن يكون قرار الفصل عن غير الطريق التأديبى مسببا فى حالة اساءة استعمال السلطة .

٤ — قصر مجال الفصل غير التأديبى على حالة الضرورة القصوى .

ونخلص مما تقدم الى أن القضاء الادارى المصرى ، وان كان قد حدد نطاق سلطة الفصل غير التأديبى التقديرية بحالات عدم الصلاحية الا أنه فشل فى ايجاد معيار فاصل بين الذنوب التأديبية التى لا يشملها الحصر وعدم الصلاحية التى يمكن أن يتسع لعناصر شتى ، فسمح للادارة باستعمال طريق الفصل غير التأديبى فى تأديب العاملين دون محاكمة تحت ستار عدم الصلاحية .

غير أن القضاء المصرى وأن كان قد استطاع فى بعض الحالات القليلة التى وضحت فيها نية الادارة الى التأديب أن يلغى بعض القرارات الصادرة بفصل الموظفين عن غير الطريق التأديبى . الا أن المشرع قد أوصد هذا الباب فى وجهه نهائيا باصدار القانون رقم ٦٣/٣١ باعتبار هذه القرارات من قبيل أعمال السيادة . ومن أجل ذلك فقد ارتفعت الصيحة تنادى بعدم دستورية مثل هذا القانون ، وتطالب بتصحيح الوضع وضرورة التوفيق بين حقين متعارضين:

١ — حق العامل فى الطمأنينة والحماية من تعسف الادارة .

٢ — حق الادارة فى التخلص ممن لاتريد التعاون معهم باعتبارها المسئولة عن تحقيق الصالح العام .

المبحث الثانى
الفصل عن غير الطريق التأديبى فى التشريع الحديث

اتجه المشرع الدستورى الى تصحيح الأوضاع السابقة بما يكفل سيادة القانون وتأكيد ضمانات الموظفين وحقوقهم ، فنص فى المادة ٦٨ من دستور سنة ١٩٧١ م على حق كل مواطن فى الالتجاء الى قاضيه الطبيعى ، بل وحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء .

ولم يقف المشرع الدستورى عند هذا الحد ، بل تصدى للتوفيق بين حق العاملين فى الطمأنينة والحماية ، وحق جهة الادارة فى الاستغناء عمن ترى عدم صلاحيتهم لشغل الوظيفة العامة تحقيقا للصالح العام ، فأرسى فى مادته الرابعة عشرة مفهوما جديدا للوظيفة العامة مؤداه انها حق للمواطنين تكفلها الدولة لكل قادر عليها.كما انها فىنفس الوقت تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب: وتنويعا على هذا المفهوم نص الدستور الجديد على أن تكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ، ثم أورد بعد

---

(١) دكتور عبد الفتاح حسن مقال فى مجلة العلوم الادارية السنة الثالثة العدد الثانى صفحة ٢٢٣ .

ذلك قيدا صغيرا يقضى بأنه لايجوز فصلهم عن غير الطريق التأديبى الا فى الأحوال التى يحددها القانون .

ونزولا على هذا المبدأ الدستورى سارعت السلطة التشريعية الى اعداد القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ، ولكنه جاء مخيبا للآمال التى كانت معقودة عليه فى ظل المفاهيم الدستورية الجديدة التى أوردها هذا الدستور،وعلى ذلك سنتعرض أولا لاحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ثم نتعرض للانتقادات التى وجهت اليه انطلاقا الى ما يجب عليه التشريع .

أولا ــ القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢

صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ تنفيذا لحكم المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٧١ متضمنا فى شق منه الحالات التى يجوز فيها للحكومة استخدام الطريق الاستثنائى بفصل العاملين عن غير الطريق التأديبى ، ومتضمنا فى شقه الآخر عددا من الاجراءات والشرائط التى يتطلبها لاستخدام هذا الطريق .

أما عن الحالات التى أوردها القانون الجديد فقد ردها الى أربعة أنواع بخلاف حالة الطوارىء على النحو التالى :

أولا ــ الاخلال بواجبات الوظيفة بما من شأنه الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الاشخاص الاعتبارية العامة .

ثانيا ــ قيام دلائل جديدة على ما يمس أمن الدولة وسلامتها .

ثالثا ــ فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الأسباب الصحية بالنسبة لشاغلى وظائف الادارة العليا .

رابعا ــ فقد الثقة والاعتبار بالنسبة لشاغلى وظائف الادارة العليا .

وقد أوضح السيد وزير الخزانة عند مناقشة المشروع بمجلس الشعب أن المقصود بشاغلى الوظائف العليا هم من يشغلون درجة مدير عام فما فوق(١) .

أما عن الاجراءات والشرائط التى تطلبها القانون لاستعمال الحكومة لهذا الحق فهى تتركز فيما يلى :

أولا ــ الا يصدر قرار الفصل الا بعد سماع أقوال العامل،وبناء على اقتراح الوزير المختص، على أن يكون فى صورة قرار جمهورى .

ثانيا ــ أن يكون قرار الفصل مسببا ، وأن يبلغ للعامل المفصول .

ثالثا ــ الا تكون الدعوى التأديبية قد رفعت قبل العامل أمام المحكمة التأديبية ..

وقد تضمن القانون فضلا عما تقدم تقرير ضمانتين للعامل المفصول بعد انهاء خدمته تتلخصان فى :

١ ــ حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة .

٢ ــ عدم غلق الباب أمامه فى اللجوء الى قاضيه بالطعن فى قرار الفصل أمام القضاء الادارى الغاء وتعويضا . على أن يتم الفصل فى الدعوى خلال سنة على الاكثر من تاريخ رفعها .

غير أن القانون قد أجاز للمحكمة أن تحكم بالتعويض بدلا من الالغاء بالنسبة لقرارات الفصل الصادرة بشأن شاغلى وظائف الادارة العليا أو الصادرة ، بناء على حالة الطوارىء ، وللأسباب التى ترى أن المصلحة العامة تقتضيها .

---

(١) مضبطة الجلسة الثانية والعشرين من دور الانعقاد العادى الاول للفصل التشريعى الاول لمجلس الشعب المنعقدة فى ١٩٧٢/٣/١٨ .

وقد بررت المذكرة الايضاحية للقانون الحالات الأربع التى أوردها بأنها حالات خطيرة تتعلق بالصالح العام .

كما بررت التفرقة بين وظائف الادارة العليا وبين سائر الوظائف الاخرى بأنها تفرقة سائغة ، لأن وظائف الادارة العليا هى من وظائف التوجيه والقيادة التى تقتضى ثقة فى القائمين بها ، واطمئنانا كاملا الى كفاءتهم القيادية ، وهى بطبيعتها وظائف قد تتعذر محاسبة شاغليها بالطريق التأديبى وقد دافع رئيس اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عن(١) الحالات التى أجاز القانون استعمال سلطة الفصل فيها بأن حالتى عدم الصلاحية وفقد الثقة والاعتبار لم تكونا بدعة مستحدثة فى التشريع ، وانما وردتا فى قانون السلطة القضائية بالنسبة لرجال القضاء، وفى قانون المحكمة العليا بالنسبة لمستشاريها وأن ذلك كان متبعا من قبل بالنسبة لمستشارى مجلس الدولة ، بل أن الدستور نفسه يجيز لمجلس الشعب أن يفصل من عضويته من يفقد الثقة والاعتبار .

وانتهى من دفاعه الى أن القانون الجديد هو قانون يضع ضمانات للفصل بغير الطريق التأديبى ، وهو بهذا يضع قيودا على الادارة فى ممارسة هذا الحق الذى كان مقررا من قبل دون ضوابط ، فأصبح محدودا بما تتطلبه المصلحة العامة من خلال توازن عادل بين مسئوليات الوظيفة وبين ضماناتها .

ثانيا : الانتقادات ورأينا فيمايجب أنيكون عليه الفصل عن غير الطريق التأديبى فى ظل قواعد العدالة ونصوص الدستور :

وعلى الرغم من أن القانون الجديد استحدث حالات محدودة ، وأحاطها بعدد من الاجراءات ، سماها ضمانات الا انه لم يتناول المشكلة من جوهرها ، ولم يغص الى أعماقها ، فصدر قاصرا عن بلوغ حد التطور الذى أصاب مفاهيم الوظيفة العامة ، ولم يساير ما طرأ على الحياة من تغير فى كافة مناصبها .

وان كان هناك انتقادات توجه الى هذا القانون ، فأنه يمكن أن نردها الى قسمين :

الاول : نتناول فيه الحالات والاجراءات المستحدثة .

الثانى : نعرض فيه لما أصاب الحياة من تطورات أثرت فى مفاهيم الوظيفة العامة ففرضت ضرورة مسايرة التشريع لها .

القسم الاول :

لم يكن القانون الجديد فى الواقع من الامر الا مجرد عودة لما كان عليه الحال قبل صدور القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ، فالحالات التى أوردها على انها محدودة جاءت على قدر من المرونة يتسع لكل الصور التى يشملها النظام التأديبى ، كما أن الاجراءات والشرائط التى نص عليها جاءت لمجرد الشكل دون استهداف أى حماية أو ضمانة .

أما عن الحالات الاربع فقد كانت الحالة الأولى ، وهى حالة اخلال العامل بواجبات وظيفته بما من شأنه الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الاشخاص الاعتبارية ، لانزاع فى أنها مما ينظمه القضاء بحكم القوانين المعمول بها ، فالاخلال بواجبات الوظيفه مطلقا موجب للجزاء التأديبى ، وقد يصل الىحد الفصل بحسب درجةجسامة هذا الاخلال. كما أن الأضرار الجسيمة بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية ليس فقط موجبا للجزاء التأديبى ، ولكنه يكون جريمه اقتصادية لا شك فى طبيعتها . طبقا لنص المادة ١١٦ مكرر ب التى استحدثها القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ فى قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ .

والحالة الثانية ، وهى حالة قيام دلائل جديدة بشأن العامل على ما يمس أمن الدولة

---

(١) مقال للدكتور جمال العطيفى فى مجلة الاهرام الاقتصادىعدد مايو ١٩٧٢ .

وسلامتها ، وهذه مسألة تقديرية يحسن الا تستقل جهة الادارة بتقديرها بالنظر الى جسامة الاتهام وبشاعة مثل هذا الوضع .

والحالة الثالثة ، وهى حالة فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها العامل بغير الاسباب الصحية . فقد سبق أن أوضحنا أنها حالة مرنة يمكن أن يقع تفاوت كبير أو صغير فى تقديرها ، بل انها غالبا ما تنطوى عليها الذنوب التأديبية بالمعنى الواسع الذى جرى عليه القضاء الادارى ، وهى اذا ما قيل انها مقيسة على حالة مماثلة واردة فى قانون السلطة القضائية ، فأن ما يجب أن يقرن بذلك ان عدم الصلاحية فى قانون السلطة القضائية يتقرر بأجراءات تنطوى على ضمانات للقضاء ، وخير رد على ذلك أن نعرض تفصيلا لما تنص عليه المادة ١١١ من القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية — ولم تكن مثيلتها فى القانون السابق بأقل منها ضمانة — ونصها كالآتى :

« اذا ظهر فى أى وقت أن القاضى فقد أسباب الصلاحية لولاية القضاء لغير الاسباب الصحية يرفع طلب الاحالة الى المعاش أو النقل الى وظيفة أخرى غير قضائية من وزير العدل من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب رئيس المحكمة الى المجلس المشار اليه فى المادة ٩٨ . ولهذا المجلس — اذا رأى محلا للسير فى الاجراءات — أن يندب عند الانقضاء أحد أعضائه لاجراء ما يلزم من التحقيقات ، ويدعو القاضى للحضور أمامه بميعاد ثلاثة أيام ، وبعد سماع ملاحظات ممثل النيابة العامة وأقوال القاضى أو من ينوب عنه يصدر قراره بقبول الطلب وبأحالة القاضى الى المعاش ، أو بنقله الى وظيفة أخرى غير قضائية أو برفض الطلب ، وللمجلس أن يقرر أن القاضى فى أجازة حتمية بمرتب كامل الى أن يصدر قراره فى الموضوع .

ويلاحظ أن المجلس المشار اليه فى المادة ٩٨ هو تأديب القضاء المشكل برئاسة رئيس محكمة النقض ، وبعضوية أقدم ثلاثة من رؤساء محاكم الاستئناف وأقدم ثلاثة من مستشارى محكمة النقض ..

وايضا فان الحالة الرابعة ، وهى حالة فقد الثقة والاعتبار ، لا تختلف عن سابقتها ، وان قيل فى شأنها أنها مأخوذة عن قانون المحكمة العليا بالنسبة لمستشاريها كما كانت واردة فى قانون مجلس الدولة بالنسبة لمستشاريه ، فهو تدليل غير سليم . لأن القانون يحيط هذا التقرير الخطير بضمانات كافية بحيث لا تستقل به جهات الادارة ابتداء ..

واذا قيل أن مثل هذا التعبير وارد فى الدستور (م ٩٦) فى شأن الفصل من عضوية مجلس الشعب ، فان مرجع ذلك الى المجلس نفسه وبأغلبية خاصة هى أغلبية الثلثين . ولا جدال فى أن ذلك وقاية ضرورية من الوقوع فى أى زلل يخلو منها القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ..

وأما عن الاجراءات والشرائط التى قيل أنها تمثل ضمانات فهى بدورها لا تنطوى فى حقيقتها على ضمانات يمكن أن تحمى العامل سلفا من تعسف الادارة ، فجاءت عديمة الجدوى لا تعدو حد التنظيم عند استعمال وسيلة الفصل التأديبى .

فسماع أقوال العامل ليس فى حقيقته الا عنصرا من عناصر التحقيق والمحاكمة لا يؤتى ثماره ولا يحقق قيمته الا بتكامل تلك العناصر مجتمعة .. كما أن تسبيب القرار لا ينطوى بذاته على ضمانة ، بقدر ما ينطوى على ضرورة رده الى حالة من الحالات الأربع ، وهى مرنة تتسع لأى شىء ..

أما النص على عدم جواز الالتجاء الى الفصل بغير الطريق التأديبى — اذا كانت الدعوى قد رفعت أمام المحكمة التأديبية — فانه فى حقيقته ليس الا تحذيرا من المشرع لجهة الادارة بعدم اللجوء الى هذا الطريق ابتداء أن هى عقدت العزم على أتباع الطريق غير التأديبى ..

وأخير فان الرقابة القضائية اللاحقة ليست

بالأمر المستحدث ، وأنما هى حق طبيعى للأفراد، ولا يمكن أن تتساوى بالرقابة السابقة ، اذ أنها سوف تكون محدودة الأثر لأن القضاء سيجد نفسه فى موقف عسير ازاء الحالات المرنة التى أوردها التشريع .

وبعد ، فان قصر الحالتين الثالثة والرابعة على شاغلى وظائف الادارة العليا لا ينجو هو الآخر من مهام النقد ، ذلك أننا لا يمكن أن نساير المذكرة الايضاحية للقانون فيما ساقته من تبرير مؤداه تعذر المسألة التأديبية بالنسبة لهم ، فحق الحكومة فى شأنهم قائم كشأن غيرهم،والمحاكمات التأديبية تشملهم كما تشمل من هم دونهم ، فضلا عن أن هذه التفرقة تخلق نوعا من عدم المساواة فى التأديب غير مستساغ .

فقد اقترح أحد ممثلى الشعب حذف الحالة الخاصة بالاخلال بواجبات الوظيفة ... لان عبارتها مطاطة وتتداخل بشدة مع الذنوب التأديبية .

وطالب ممثل آخر بضمانة سابقة على اجراء الفصل نتلخص فى أن يثبت السبب الموجب له من خلال تحقيق تجريه النيابة الادارية أو النيابة العامة .

ولقد أعلن بعض رجال الفقه(١) أن القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ هوقانون غير دستورى لمناهضته نص المادة ١٤ من الدستور التى أوجبت تحديد حالات الفصل غير التأديبى فى نطاقها الاستثنائى ، وليس اطلاقها كما فعل القانون بعبارته العامة المبهمة .

رأينا فى الموضوع : ضرورة تلاؤم التشريع مع التطورات التى جسدها دستور عام ١٩٧١ م

أرسى دستور عام ١٩٧١ فى مادته الرابعة والستين مبدأ خضوع الدولة للقانون ولا جدال فى ان التزام الادارة بالقانون عند تطبيقه هو وقاية لها ، كما أنه وقاية للناس . والذى يسهر على وضع هذا الالتزام موضع التطبيق هو القضاء الذى يتصرف فى حيدة وفى استقلال وفى موضوعية كفلها الدستور والقانون .

وان كان التأديب قد ظل ردحا من الدهر مما يدخل فى اختصاص الادراة استقلالا بدعوى انها وحدها المسئولة عن تسيير المرافق العامة ولها وحدها الهيمنة عليها ، الا أن التطور قد فرض على المشرع منذ عام ١٩٥٨ أضفاء الطابع القضائى على التأديب ، حماية للعاملين ، ووقاية لهم من تحيز الرؤساء وتحكمهم ، ولقد بلغ هذا التطور غايته فىدستور ١٩٧١ فخول فىمادته ١٧٢ مجلس الدولة ولاية عامة فى الدعاوى التأديبية، ومن ثم صدرت القوانين المنظمة لروابط العاملين فى الدولة وفى القطاع العام تنيط بالقضاء التأديبى دون سواه سلطة الفصل التأديبى(٢) فيما عدا عددا من الدرجات الدنيا فى القطاع العام لا يخلو أمر استثنائها من النقد والتجريح وهو مما لا يتسع له المقام .

كذلك فقد جسد الدستور التطورات التى أصابت الحياة من جراء التحول الاشتراكى واثرت فى مفهوم الادارة والوظيفة العامة . فبعد أن نص على سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج « م ٢٤ » نص على النتيجة الطبيعية لذلك وهى أن يكون للعاملين نصيب فى ادارة المشروعات « م ٢٦ » فأدى ذلك بدوره الى أن يصيب التطور مفاهيم الوظيفة العامة ، فأصبحت حقا يرتفع الى مصاف الحقوق الدستورية ، بل التزمت الدولة بايجاد عمل لكل قادر عليه مع ضمان حماية العاملين وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ، وعدم جواز فصلهم بغير الطريق التأديبى الا فى الأحوال التى يحددها القانون « م ١٣ ، ١٤ » ..

---

(١) دكتور محمد عصفور فى كتابه التأديب والعقاب طبعة١٩٧٢ .
(٢) القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ٧١ والقرار بقانون رقم ٦١لسنة ٧

ويبين من ذلك أن المشرع الدستورى قد هز من صولجان السلطة الرئاسية وحد من اطلاقاتها فى ادارة المرافق العامة وهيمنتها عليها ، اذ أصبحت مسئولية ادارة المرافق العامة فى ظل تلك النصوص الدستورية مسئولية الجميع ، فكل عامل يعمل فيها أصبح مسئولا عنها ، ولم تعد المسئولية حكرا على مجموعة من الرؤساء .

واذا كانت المشروعية توجب أول ما توجب التمييز بين فكرة السلطة السياسية وأشخاص الحكام ، فان مؤدى ذلك أن السلطة أصبحت مجرد اختصاصات يشترك فيها الرؤساء والمرءوسون ، ومن شأن هذا اعلاء مبدأ ديموقراطية الادارة .

وان كان من مقتضى مبدأ ديموقراطية الادارة الا ينفرد الرئيس باختصاص تسيير ادارة المرفق والهيمنة عليه ، فان بعض الضرورات العملية والفنية تحول دون اطلاقه . غير أن انهاء خدمة العاملين فى مجتمع اشتراكى ترفرف عليه مظلة التأمينات الاجتماعية لا يكون بداهة من تلك الضرورات العملية أو الفنية ، ذلك أنه حتى فى حالة الطوارىء أو الضرورة التى تواجه خطرا قائما ، فان من الممكن استعمال وسيلة النقل أو الابعاد المؤقت عن طريق استخدام رخصة الوقف عن العمل ، أو الاحالة الى الاستيداع ، حتى يتم عرض الأمر على القضاء .

على أن ذلك وان كان من شأنه أن يفرض علينا المطالبة بالغاء نظام الفصل عن غير الطريق التأديبى ، الا اننا ازاء النص عليه دستوريا — فاننا لا نملك الا المطالبة برده الى حدوده الطبيعية، لمواجهة الحالات التى لا يسعف فيها نظام التأديب الأصيل ، وهى تنحصر وتتركز فى حالة عدم الصلاحية ، وفقا لما جرى عليه قضاء المحكمة الادارية العليا . ومع ذلك فان الالتزام بسلامة القصد وعدالة الغاية لابد أن يقترن بعدالة الوسيلة ، لان ذلك هو الذى يمثل حجر الزاوية فى أى نظام عادل يستهدف مراعاة الشرف والعدالة فى المعاملة .

ومهما قيل فى شأن تبرير ضرورة هيمنة الادارة وسيطرتها على عمل المرافق العام ، ابتغاء وجه المصلحة العامة ، فاننا لا نرى فى رد أمر الفصل غير التأديبى الى القضاء ابتداء ما يقلل من هذه الهيمنة أو يضعف من تلك السيطرة ، وانما هو يعنى فقط أن الادارة تتصرف بروح موضوعية لا شخصية . ومما يدعم هذا النظر أن انتقال سلطة التأديب من الادارة الى القضاء ، وبالأخص بالنسبة لجزاء الفصل لم يقلل من هيمنة الادارة وسيطرتها على عمالها كلهم فى كل وقت ، وحق الاشراف عليهم والتحقيق معهم وابعادهم مؤقتا عن العمل واحالتهم الى القضاء وفى هذا تأكيد سليم للتوازن العادل بين حق الادارة فى السيطرة وحق العامل فى الامن والاستقرار .

***

وبعد ، فان الضمانة الفذة اعتدادا هى الا نترك مصائر العاملين ، سواء كانوا قائمين على تسيير المرافق العامة أو كانوا قائمين على تحقيق الانتاج فى الوحدات الاقتصادية بالقطاع العام بين يدى السلطة الرئاسية التى تتمثل فى أفراد مهما حسنت نواياهم تختلف معاييرهم فى التقدير وأحاسيسهم فى الانفعال ، وبالتالى تتفاوت القرارات التى تصدر عنهم بحسب طبيعة وملامح شخصية كل منهم ، بما قد يرتب مفارقات مذهلة فى الوقائع المتماثلة ، الأمر الذى يكون من شأنه الاخلال بمبدأ المساواة ويكون العلاج الحقيقى فى تقديرنا لمثل هذه الحالات ، ما دام الأمر ان الفصل بغير الطريق التأديبى ضرورة ادارية لا مناص من الابقاء عليها ، أن نرده الى القضاء ابتداء ، كما هو الحال بالنسبة لتقرير عدم الصلاحية فى قانون السلطة القضائية ، وان قيل ان اجراءات التحقيق والمحاكمة قد تحول فى بعض الحالات التى تخول الاسراع بالتخلف عن العناصر الفاسدة دون

تحقيق ذلك الغرض، أو أن المعايير الموضوعية التى يلتزمها القضاء لن تسعف الادارة فى التخلص من تلك العناصر فى الوقت الملائم ، فلا أقل من أن يسبق القرار عرض الأمر على لجنة تقصى الحقيقة بحيث يكون تشكيلها محلا لضمانات غايتها خلق أقصى درجات الحنكة وسلامة الرأى ونزاهة القصد لدى الأعضاء الذين تشكل منهم ... وبالتالى يتحقق التوازن العادل بين سلطة الادارة فى الهيمنة على المرافق العامة وعمالها ، وبين حق العاملين فى الطمأنينة والأمن والاستقرار فتستقر الأوضاع لمصلحة الانتاج من خلال خطوط واضحة المعالم تضمن بذاتها عدم تجاوز سلطة الادارة فى ممارستها لهذا الحق الاستثنائى .

وان كان هذا كله من الناحية الفقهية والقانونية ، لا يغير الرأى لدينا فى أن الفصل بغير الطريق التأديبى رغم النص عليه دستوريا يشكل قيدا يمس فى حقيقته قواعد العدل وسيادة القانون .

الشركة الصغيرة .. ترهق نفسها بالعمل

يقع مديرو الشركات الصغيرة فى خطأين أساسيين .. انهم يقابلون جميع المشكلات بمزيد من العمل ، دون التفكير فى استخدام وسائل جديدة للعمل ، واذا ما أرادوا اتخاذ وسائل جديدة راحوا ينقلونها عن الشركات الكبيرة .. ولتأكيد خطأ هذا النقل قامت جمعية الادارة الامريكية باستفتاء ٢٠٠ من مديرى الشركات الصغيرة والكبيرة عن الفروق الاساسية بين الادارة فى كل منها . وقد وضعت الجمعية تعريفا للشركة الصغيرة بأنها تلك التى تبلغ مبيعاتها السنوية ما بين مليونين و ١٠ ملايين من الدولارات والكبيرة ما بين ٨٠ ، ٦٠٠ مليون.

وقد أرجع مديرو الشركات الصغيرة مشكلاتهم الادارية الى نقص فى عدد الموظفين الاداريين. أما مديرو الشركات الكبيرة فقد زعموا أن مشكلاتهم تنبع أساسا من الاعداد الضخمة للعاملين فى شركاتهم . وقد أشار أحد المديرين الى فارق آخر هو أن الشركة الصغيرة أكثر جرأة من الناحية العملية ، وعنايتها تتركز على المنتجات والاسواق الصغيرة ، فى حين أن الشركات الكبيرة تهتم أكثر باستمرارها ودوامها .

ويقول مدير آخر أن الشركة الصغيرة تتسم بمرونة أكبر وباستجابة أسرع وبقدرة على اتخاذ القرار العاجل عن الشركة الكبيرة ، لان فى الاخيرة يوجد خط طويل للاتصال مع رجال الادارة العليا ، ويضيف مدير آخر ملاحظة هامة هى أن الشركات الصغيرة ليست فى حاجة الى تخطيط طويل المدى كالشركات الكبيرة ، ويرى أن ليس فى هذا ما يعيب ، فالشركات كالبواخر الصغيرة ، منها تستطلع طريقها فى حدود ربع ميل أو نحو ذلك ، بيد أن ناقلة بترول حمولتها ٢٠٠,٠٠٠ طن ينبغى أن تستطلع الطريق أمامها فيما لا يقل عن خمسة أميال .

أما عن اتخاذ القرار فقد لاحظ المديرون أنه فى الشركة الصغيرة يتخذ القرار على أساس المعرفة الشخصية ، بينما فى الشركة الكبيرة يعتمد المدير على حقائق وأرقام أو توصيات يقدمها له الاخرون ، لهذا فان اتخاذ القرار فى الشركات الكبيرة أكثر بطئا عنه فى الشركات الصغيرة ، غير أن القرارات السريعة ليست بالضرورة هى أحسن القرارات ، ثم أن القرار الخاطىء لا تستطيع الشركة الصغيرة تحمل آثاره ، فى حين أن للشركة الكبيرة قدرة على التخلص من الاثار الناجمة عن أى قرار خاطىء .

(مجلة الادارة الدولية ـ أغسطس ١٩٧٣)

القـــرار
بـين النظـريـة والتطبـيق

جمال الدين المصرى

أولا : اتخاذ القرار فى النظرية :

عملية اختيار موقف معين من عدد من المواقف البديلة هى ما يسمى بالقرار ، والامر لا يختلف

جمال الدين المصرى

وكيل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة

سواء أكانت عملية اتخاذ القرار تتم فى اطار تحقيق الأهداف الخاصة للفرد أم أهداف المنظمة التى يعمل بها أو يديرها . فاتخاذ القرار هو فى جميع هذه الأحوال تقدير مسلك معين أو محدد من بين مجموعة من المســالك البديلة بغرض تحقيق هدف معين فى المستقبل .

ويمكن أن نستخلص من هذا التعريف المبسط للقرار ، أن على متخــذ القرار أن يتخذ ثلاث خطوات أساسية هى :

١ — التنبؤ بالنتائج المستقبلة التى يمكن أن تترتب على اختيار مسلك معين من مسالك العمل البديلة .

٢ — تقديم هذه النتائج المتوقعة فى ضوء قدرتها على تحقيق هدف متخذ القرار .

٣ — استخدام معيار معين للمقارنة بين البدائل المختلفة يمكن متخذ القرار من اختيار أكثر البدائل قدرة على تحقيق هدفه .

ومن الواضح أن التنبؤ يعتمد الى حد كبير على الخبرة السابقة لمتخذ القرار ، كما يعتمد تقويم النتائج المحتملة على تقدير مدى تحقيق القرار للهدف الذى حدده متخذ القرار لنفسه أما مرحلة المقارنة فتستند فى الواقع على معيار اختيار البديل الذى يكفل تحقيق هذا الهدف . ومن ثم يتضح أنه يجب أن تتوافر لدى متخذ القرار التجربة السابقة الفنية ، والاحساس القوى بالحاضر ، والقدرة على التنبؤ بالمستقبل .

وعند هذا الحد قد تبدو عملية اتخاذ القرار عملية يسيرة . غير أن واقع الحياة ينفى ذلك . ففى الحياة العملية لا يؤدى السبب الواحد الى نتيجة واحدة ، بل قد يؤدى الى كثير من النتائج، وفى هذه الحالة يتعين على متخذ القرار أن يعمل فى ظل قدر أو آخر من عدم اليقين ، والواقع أن كل مسلك من مسالك التصرف محاط فى الحياة الواقعية بقدر من عدم اليقين ، ومن ثم تصبح المسألة الأساسية « كيف يتعلم الفرد الحياة فى ظل عدم اليقين » ، وتطوير الأساليب العلمية القائمة على نظرية الاحتمالات التى تمكنه من التوصل الى اختيار أكثر البدائل تحقيقا لأهدافه ، أو بعبارة أخرى يجب أن يطور نظاما للتنبؤ يقوم على أحدث ماوصلت اليه علوم الرياضة والاحصاء فى مجال نظرية الاحتمالات . كما أن تعدد النتائج التى يمكن أن تترتب على المسلك الواحد تتطلب أن يتوافر لدى متخذ القرار نظام للقيم يستطيع أن يقيس به مدى قدرة كل نتيجة من النتائج المتعارضة التى يمكن أن تنشأ عن الفعل الواحد على تحقيق الهدف الذى حدده لنفسه . وأخيرا يتعين أن يتوافر لديه معيار يمكنه من اختيار التصرف الذى يمكن أن تترتب عليه أكثر النتائج ملاءمة لتحقيق الهدف . أو بعبارة أخرى معيار يجمع فيه بين نظامى التنبؤ والقيم عند اختيار أكثر المواقف ملاءمة له .

وفى الفقرات التالية سوف نستعرض بايجاز المقصود بنظام التنبؤ ونظام القيم ومعيار الاختيار .

١ — نظام التنبؤ :

ان السؤال الذى طالما حير الانسان هو كيف يمكن التنبؤ بالمستقبل ؟ والاجابة الوحيدة المتاحة حتى الآن هى : بدراسة الماضى . وهناك عدة أساليب متعارف عليها للتنبؤ ، لكل منها عيوبه ومزاياه ، كما يمكن لمتخذ القرار أن يعتمد على أسلوب او أكثر منها فى عملية التنبؤ . واشهر هذه الأساليب هى :

(أ) التنبؤ استنادا الى الخصائص الثابتة ، أى استنادا الى الخصائص والسمات التى تستمر لفترة طويلة من الزمن ، ولا تتعرض للتغير الا فى الأجل الطويل . والمثل على ذلك هو « معدل الوفيات » الذى تستند اليه شركات التأمين « حساب المخاطرة التى ينطوى عليها التأمين على شخص ما » . وعيب هذا الأسلوب أنه لا يعمل الا فى المواقف الثابتة نسبيا والتى تتغير ببطء .

(ب) التنبؤ استنادا الى الاتجاه : ويقوم على افتراض أن اتجاه ظاهرة ما فى الماضى سوف يستمر فى المستقبل ايضا . فاذا كانت درجة الحرارة اليوم ٢٦° وبعد غد ٢٨° وهكذا فان من الممكن التنبؤ على هذا الأساس بأن درجة الحرارة بعد ٥ أيام من الآن سوف تكون ٣١° . وهذا الأسلوب لا يصلح للتنبؤ بالأجل الطويل والا أصبح من الممكن أن نتصور أن درجة الحرارة سوف تصبح بعد ألف يوم أكثر من ١٠٠٠° وهو أمر مستحيل .

(جـ) التنبؤ استنادا الى الدورة : وهذا الأسلوب يفترض أن التاريخ يعيد نفسه ، وهو يصلح للتنبؤ بحركة النجوم والكون ولا يصلح للأغراض الأخرى ويتطلب قدرا كبيرا من البيانات التاريخية .

(د) التنبؤ استنادا الى ارتباط السبب بالنتيجة .

ويستند الى استخدام المعلومات المستمدة من نمط معين من الأحداث للتنبؤ بنمط آخر . فزيادة الدين العام تؤدى الى التضخم ، ووفرة الانتاج تؤدى الى البطالة ، وسباق التسلح يؤدى الى الحرب . وهنا يعتبر أحد الأحداث (سببا) يسبق دائما الحدث الثانى (النتيجة).

(هـ) التنبؤ بالمشابهة : وهذا الأسلوب يقيم علاقة بين الأحداث أحدها يكون فى العادة بسيطا ومألوفا ، ويسهل التنبؤ بالنتائج التى يمكن أن تترتب عليه ، ثم يتم التنبؤ بالأحداث الأخرى على أساس التشبيه بينها وبين الحدث البسيط ، فاذا شبهنا الدول التى تملك القنبلة الذرية بأطفال يلهون بأصابع الديناميت فاننا يمكن أن نتنبأ بأن مصير هذه الدول يشبه مصير هؤلاء الأطفال .

ومن الواضح أن تحديد أسلوب التنبؤ ضرورى لتحديد نوع البيانات والاحصائيات المطلوبة .. ويمكن فى بعض الأحيان الاستناد الى المعلومات المسجلة ، ولكن كثيرا ما تكون هذه البيانات غير كافية ، مما يتطلب القيام باجراء عدد من الملاحظات الخاصة . ويمكن اختيار هذه الأساليب المختلفة على ضوء هذه البيانات والملاحظات ، كما يمكن تعديلها فى ضوء التجارب والخبرات السابقة .

ومن المؤكد أن اى نظام للتنبؤ لابد أن ينطوى على قدر من الخطأ وهو ما يتطلب :

(أ) الاعتراف بأنه لا يوجد النظام الكامل للتنبؤ ، وأن التنبؤات الخاطئة ليست مجرد أحداث عارضة ، بل هى جزء لا يتجزأ من أى نظام للتنبؤ .

(ب) رفض مبدأ أما التنبؤ الصحيح والكامل أو لا تنبؤ على الاطلاق « والعمل على تحديد جميع الاحتمالات التى يمكن أن تترتب على قرار معين أو تصرف معين .

(جـ) السيطرة على نظام التنبؤ بالاحتمالات

ويتوقف نجاح هذا النظام على سلامة النظام نفسه ، أى أن تكون نسبة الاحتمال فى أى حالة من حالات التنبؤ — تنبؤ بحضور حصان معين فى سباق الخيول أو تنبؤ بارتفاع أسعار الأوراق المالية — تكون هذه النسبة واحدة . كما يتأكد نجاح هذا النظام بقدرته على النفاذ ، بمعنى قدرته على رفض وضع الأحداث تحت فئة معينة اذا كان من الممكن وضعها تحت فئة أخرى . فمثلا لايجب وضع جميع الجياد تحت فئة معينة .فهناك جياد ممتازة وأخرى ضعيفة . واحتمالات فوز الأولى فى السباق أكثر من احتمالات فوز الجياد الثانية .

وبالاختصار توجد أساليب مختلفة ومفيدة فى التنبؤ . غير أنه لا يوجد ذلك الأسلوب الذىيمكن وضعه بالكمال ، ويمكن مواجهة مشكلة عدم اليقين بمحاولة قياس درجة عدم اليقين بطرق القياس الكمى ، وتقدم لنا نظرية الاحتمالات مثل هذا المقياس ، وتطبيق هذه النظرية يوفر نظاما للتنبؤ يقوم على الربط بين كل نتيجة وقدر من الاحتمال الذى يمكن أن يكون أساسا لاتخاذ القرار . ويسمى هذا النظام بنظام التنبؤ بالاحتمالات الذى يتوقف نجاحه على درجة سلامته ونفاذه ، فاذا افتقر النظام الى هاتين الصفتين أدى الى نتائج بالغة الضرر .

٢ — نظام القيم :

ويقصد به وضع قيمة رقمية لكل نتيجة من النتائج المحتمل وقوعها بناء على قرار معين . وهذا الرقم لا يقيس مدى احتمال وقوع هذه النتيجة بل مدى ملاءمتها للهدف المطلوب تحقيقه . فاذا كان القرار ينبنى فى الواقع على ضوء ما يمكن أن يترتب عليه من

نتائج ، فلابد من وضع قيم لكل نتيجة محتملة تقيس مدى تحقيق هذه النتيجة للهدف المحدد . وهناك رأى يرى أنه من الصعب وضع هذه القيم فى تقديرات رقمية . غير أن الكثير مما يقدر الآن تقديرا كميا كان منذ قرن مضى يعتبر أمرا غير قابل للتقدير الكمى كدرجة الذكاء مثلا . ولقد أصبح من الممكن الآن اعطاء أوزان عـددية لكثير من القيم التى كان يعتقد باستحالة تقديرها تقديرا كميا ، وتستخدم حاليا أسـعار السـوق فى تقدير كثير من القيم المطلقة كالعمل والخدمات وشهر المحل وولاء المستخدم .. الخ . كما قدم علماء الاقتصاد معيارا لتقييم كثير من الكميات غير الملموسةهومعيار المنفعة ، وقدم علماء النفس معيار سلم التفضيل ، وهذه المعايير مفيدة فى تحديد قيم كمية مختلفة للنتائج المحتملة التى يمكن أن تترتب على اتخاذ القرار ، ونظام القيمضرورى لمقارنة النتائج بعضها البعض ، وتساعد فى اختيار التصرف الذى يحقق أقـرب النتائج المحتملة تحقيقا للهدف المطلوب .

٣ ــ معيار اتخاذ القرار :

يتطلب أى تصرف وجود عدد من القواعد التى يمكن التصرف على ضوئها ، غير أنه يكاد يكون من العسير وضع قواعد تؤدى الى تحقيق أنسب النتائج فى كل حالة . فما دام لا يوجد نظام كامل للتنبؤ أو القيم فان القواعد التى يمكن أن تنبثق عن هذين النظامين لابد أن تكون هى أيضا غير كاملة . ومن ثم يتعين عند اتخاذ أى قرار أن تؤخذ فى الاعتبار المخاطر المحسوبة . وهناك عدة قواعد فى اتخاذ القرار :

(أ) قاعدة اختيار التصرف الذى يتصف بأكثر النتائج احتمالا وأكثرها ملاءمة للهدف .

(ب) اختيار التصرف الذى يمكن أن يؤدى الى أكثر النتائج ملاءمـة ، بغض النظر عن درجة احتمال وقوع هذه النتائج .

(جـ) اختيار التصرف الذى يمكن أن يحقق أفضل النتائج الأقل ملاءمة لتحقيق الهدف .

(د) اختيار الاتجاه الذى يقـدم أفضـل الاحتمالات .

(هـ) اختيار الاتجاه الذى يقلل الى أدنى حد ممكن أسوأ الاحتمالات .

ويمكن أن نستنبط من هذه القواعد معيارين رئيسـيين هنا : تنظيم الكسب المتوقع ، أو تقليل اثر أقصى المخاطر المحتملة .

توفير البيانات :

اذا توافرت هذه العوامل المختلفة لمتخذ القرار فانه لن يستطيع اتخاذ القرار الجديـد فى غيبة البيانات والاحصائيات الجيدة . وجمع البيانات الجيدة يتطلب قدرا كبيرا من الذكاء وبعد النظر والتخيل . فعند اتخاذ القرار يبدأ متخذ القرار بقدر هائل من الاحصائيات التى قد لا يكون للكثير منها أى علاقة بالقرار المراد اتخاذه ، ومن ثم ينبغى استبعاد هذه الاحصائيات التى لا حاجة اليهـا . فمن الضرورى أن تكون البيانات ذات صلة بموضوع القرار ، ويمكن الاعتماد عليها .

ويمكن الاعتماد على البيانات اذا كانت بعيدة عن التحيز وقابلة للتكرار . وعملية فرز البيانات المطلوبة تتطلب توافر العقلية النقدية لدى متخذ القرار ، فهذا هو السبيل لاكتشاف واستبعاد البيانات الخاطئـة ، ويمكن أن تتكون العقلية لدى متخذ القرار بالبعد عن الجمود الـفكرى ، وباكتساب المعرفة والخبـرة بالبيانات ، وتعلم الأدوات الفنية المختلفـة التى أمكن تطويرها فى مجال تقييم الاحصائيات .

ويتطلب جمـع البيـانات القـدرة على تصنيف هذه البيانات . والتصنيف لابد أن يقوم على أساس الملاحظات الموضوعية للظواهر والبعد عن المؤثرات الذاتية ، ثم تجميع هذه البيانات بالتحكم فى العامل المراد دراسته ، والعوامل الأخرى التى قد تؤثر عليه ، ومن ثم فعمليـة التجميع عملية انتقاء واع لا انتقاء عشوائى ، وهى عملية منسقة يجب التخطيط لها بعناية والتحكـم فيها

بوعى . ثم تأتى بعد ذلك مرحلة تسجيل البيانات بطريقة نيسر استيعابها وتخزينها ، وأخيرا تلخيص البيانات .فضخامة قدر البيانات والاحصائيات قد تربك متخذ القرار ، ومن ثم يتعين تلخيص هذه البيـانات بطريقـة تضـمن ضغط هذه البيانات والاحصائيات بطريقة تكفل عدمفقد أو ضياع أو تجاهل أقل قدر ممكن من البينات ذات الصلة بالموضوع .

متخـذ القرار

والآن وقد انتهينا من تصـوير عملية اتخـاذ القرار من الناحية النظرية البحتة ، ننتقل فى الجزء التالى من هذه الدراسة الى تبيان عملية اتخاذ القرار من الناحية التطبيقية .

ثانيا : اتخاذ القرار فى الواقع العملى :

ذكرنا ان اتخاذ القرار لتحقيق هدف محدد هو تقدير مسـلك معين أو محـدد من بين مجموعة من البـدائل لمواجهـة أو تفـادى احتمالات المستقبل . وعلى ذلك فعملية اتخاذ القرارات هى عمل ذهنى لاختيار بديل من بين مجموعة البدائل .. ومهمـا اختلفت الآراء ، فان عمليـة اتخـاذ القرارات لا تخرج عن كونهـا عمليـة مفاضلة واختيار من بين مجموعة من البدائل لتحقيق أهداف محددة ، ولابد من توافر ثلاثة شروط رئيسية لعملية اتخاذ القرارات من الناحية العملية وهى :

١ ـــ ان تكون هناك مشـكلة محددة تتطلب اتخاذ قرار لمعالجتها والتغلب عليها .

٢ ـــ ان يكون هناك أكثر من بديل أمام متخذ القرار . فاذا لم يكن هناك الا قرار واحد ملزم أصبح متخذ القرار أمام أمر واقعى .

٣ ـــ الحرية الشخصية فى اختيار احد البدائل، بمعنى الا تكون هناك ضغوط على متخذ القرار .

ويعتبر القرار رشيدا اذا مر فى المراحل العلمية التالية :

١ ـــ مرحلة تحديد المشكلة .
٢ ـــ مرحلة تحديد الهدف .
٣ ـــ مرحلة جمع البيانات والمعلومات .
٤ ـــ تنمية البدائل .
٥ ـــ تقويم البدائل طبقا للنتائج المتوقعة .
٦ ـــ اختيار البديل .
٧ ـــ تنفيذ القـرار .
٨ ـــ متابعة القـرار .

وتستخدم أسـاليب بحوث العمليات المختلفة فى تسهيل اتخاذ القرارات على المديرين ، هذا من الناحيتين العلمية والنظرية .. وقد بدأ كثير من المديرين فى تطبيق هذا الأسلوب العلمى ولكن لم تكن النتائج التى وصـلوا اليهـا هى القرارات السليمة ، ويرجع ذلك الى الفـرق بين النظرية والتطبيق فى كل مرحلة كما هو موضح بعد :

١ ـــ مرحلة تحديد المشكلة :

ان هذه المرحلة هى اهم مراحل اتخاذ القرار. فعلى صحة تحديـد حجم المشكلة تتوقف صحة القرار أو عدم صحته .ويلاحظ فى هذه المرحلة أن كثيرا من المديرين لا يصـلون الى تحـديد حجم المشكلة تحديدا صحيحا ، فان لكل مشكلة جوانب عديدة ، وعدم تحديد تلك الجوانب تحديدا واضحا يؤدى بالتأكيد الى قرار غير سـليم ، كمـا أن المشكلات لاتتطابق اطلاقا، بل أن كل مشكلة دائما تختلف عن الأخرى ، وتحتـاج كل مشكلة الى تحديد يختلف عن أى مشكلة ثانية .

ونخلص من ذلك الى أهمية هذه المرحلة ، اذ أن باقى المراحل تخدمها حتى يمكن الوصول الى القرار السليم ، فان بدأ المدير بتحديد حجم المشكلة بشكل خاطىء أو بشكل غير متكامل فمن المؤكد أن قراره النهائى لن يكون سليما .

وجدير بالذكر هنا أنه منذ يبدأ المدير فى تحديد حجم المشكلة ، فان عقله الباطن يفكر تلقائيا فى حل أو قرار لتلك المشكلة ، وهو حل عقلى سريع غير مبنى على معلومات أو بيانات صحيحة . فان لم يقم المدير بالتحرر الكامل من هذا الحل السريع، فان كل استنتاجاته بعد ذلك تكون دائما هادفة الى الوصول الى هذا الحل السريع ، وهو غالبا ليس صحيحا .

هذا وغالبا ما يمكن فى حالة تحـديد حجـم المشكلة تحديدا سليما الخروج بنوع من الاستنتاج بشكل عام يحدد بعض النقاط العامة التى يجب اعطاؤها عناية أكثر ، أو أسبقية نقطة على نقطة أخرى ، وضرورة وضع نقطة ما موضع الاعتبار . وعموما فان هذه الاستنتاجات جميعها استنتاجات مبدئية وتؤكدها أو تنفيها الاستنتاجات التى تتلو ذلك نتيجة دراسة البيانات الحقيقية والأهداف التى ستوصل الى حل المشكلة .

وجدير بالذكر أن فى بعض الدول يقوم الرئيس بسؤال المدير عن فهمه لحجم مشكلة وكيف حددها قبل البدء فى الدراسةللوصولالى القرار المطلوب، وهذا الأسلوب يطمئن المدير الى انه فهم مشكلته تماما كما حددها تحديـدا سليما ، كما يطمئن الرئيس الى أن المدير قـد تفهم مشكلته تماما واستوعب جميع جوانبها والعوامل المؤثرة عليها. ويساعد ذلك على توفـير الوقت وأن الدراسة التالية ستوصله الى القـرار السـليم .. هنا يقوم المدير باخطار مرؤوسيه بفهمه وتصـوره للمشكلة بصورة مبدئية ليبدأ كل منهم فى تفهم المشكلة وتحضير البيانات والمعلومات المطلوبة وأى وجهة نظر قد تعن له للمعاونة فى الحل .

٢ ـ مرحلة تحديد الهدف :

للوصول الى الغرض النهائى ، وخاصة اذا كان ذلك يستلزم وقتا وجهدا ، فانه من المفضل تحديد اهداف ثانوية يؤدى الوصول اليها واحدا بعد الآخر الى حل المشكلة والوصول الى تحقيق الغرض .

ويتوقف اختيار تلك الأهداف على مزايا وعيوب كل هدف . وهل يحقق جزءا فى سبيل الوصول الى حل المشـكلة الأساسية ، أى أن الأهداف يجب أن تؤدى فى النهاية الى حل للمشكلة ولاتكون أهدافا علىاتجاه ثانوى لاتؤدى الى حل للمشكلة ، والا أصبح تحقيق هذه الأهداف عبئا على المشكلة نفسـها .

هذا ويجب مراعاة امكان تنفيذ الأهداف المختارة فى التوقيتات المحـددة ، بمعنى أنه لا يجب أن نتفاءل فنعطى اهدافا لا يمكن تحقيقها ، كما يجب أيضـا ألا نتشاءم بمعنى اعطاء أهداف تحقق فى وقت وبمجهود أقل مما هو مخطط له .

أن هذه المرحلة من اهم مراحل الوصول الى القرار السليم ، فعلى انتقاء الأهداف وصحتها يتوقف الى حد كبير جدا امكان الوصول الى القرار لحل المشكلة .

وهذا ويمكن ايضا الخروج من هـذه المرحلة باستنتاجات تؤكد أو تنفى الاستنتاجات السابق الخروج بها من تحديد حجم المشكلة ، وهنا يبدأ ما هو مطوب تنفيذه فى الظهور بصفة مبدئية أمام المدير الذى يستمر فى اتخاذ باقى خطوات الوصول الى القرار .

٣ ـ مرحلة جمع البيانات :

لو سميت هـذه المرحلة بمرحـلة استكمال البيانات لكانت التسمية اقرب الى الحقيقة.فالمدير دائما على علم بمجريات الأمور ، علاوة على أنه يزود بالمعلومات والبيانات يوميا .

حقيقـة أن العقـل لا يمـكنه استيعاب كل تلك البيـانات ، ولـكن متابعتـه لمجـريات الأمـور فى منظمـته يجعـله يعلم جـزءا من البيانات علاوة على البيانات التى تقـدم له على شـكل تقـارير أسـبوعيا أو شـهريا أو كل ثلاثة أشهر وهكذا .. وعادة ما يطلب المدير من مرؤوسيه البيانات اللازمة لـه حتى يتمكن من الوصول الى قـرار سليم مبنى على بيـانات صحيحة ، ولكن يلاحظ فى هذه المرحلة الآتى :

(أ) سرعة تغيير البيانات مما يستلزم متابعتها لحين الوصول الى قرار ، بل وحتى متابعتها لحين الوصول الى قرار ، بل وحتى على القرار نفسه .

٢ — تطلب البيانات بمعرفة المدير وقد تناقش وقد لا تناقش .

ومن المقترح فى هذه المرحلة عمليا تكليف المسئول بتقديم تقرير عن نشاط وحداته مدعم بالبيانات بعد تلقينه بالمشكلة المطلوب اتخاذ قرار فيها ، والتأكد من أنه قد فهم مهمته وقد يتضمن التقرير المقترح وجهةنظر جديدة للمرؤوس قد تفيد المدير عند اتخاذ قراره ، أو قد يكون له مطالب من مديره ، أو قد تؤثر بياناته على قطاعات أخرى تعمل فى نفس المنظمة .

وخلاصة القول أنه مطلوب أن يستمع المدير الى تقارير من مرؤوسيه ، مدعمة بالبيانات ، ومنتهية باستنتاجات ، وقد تكون منتهية بمطالب يمكن تحقيقها .

ان هذا الاستماع يضع المدير فى الصورة الصحيحة للبيانات حسب موقفها الأخير ، كما يضع المرؤوسين أمام مسئولياتهم فى المشكلة وما سيتخذ بشأنها من قرار على ضوء تقاريرهم .. ولا مانع من تقديم هؤلاء المرؤوسين لمقترحاتهم فى كل ذلك المشكلة ، وطبيعى أنه سيكون لكلمنهم وجهة نظره ، وهنا تظهر مقدرة وكفاية المدير لتنسيق بين هؤلاء المرؤوسين للعمل معا كجماعة واحدة للوصول الى الهدف .

وفى الواقع فان المدير يمكنهالخروج باستنتاجات من هذه المرحلة تساعده الى حد كبير جدا فى الوصول الى قراره السليم . فان البيانات وخاصة الصحيحة منها والمتطورة أولا بأول لهى أفضل الحقائق التى يبنى عليها اتخاذ القرار السليم .

٤ — مرحلة تنمية البدائل :

لو تمكن المدير من الوصول الى استنتاجات سليمة صحيحة لتحديد حجم المشكلة ، وتحديد الأهداف تحديدا سليما ، توصل فى النهاية الى حل المشكلة فى أقصر فترة زمنية ممكنة وبأقل المجهود أو التكاليف ، مع ربط تلك الاستنتاجات بتقارير المرؤوسين وما تحوى من بيانات ذات تأثير على المشكلة ، ولأمكنه فى هذه المرحلة ومع الاستعانة ببحوث العمليات التوصل الى أكثر من بديل توصل جميعها الى تحقيق الأهداف ، وبالتالىالى حل المشكلة ، ويجب فى هذه المرحلة استبعاد البدائل السلبية مثل (هذه مشكلة مزمنة وقديمة ولا يمكن حلها) . أو وضع بديل يعلم المدير نفسه بأنه سيستبعده عن الاختيار ، وذلك لمجرد ذكر عدد كبير من البدائل ، ويمكن القول بأنه يجب اختيار البدائل الايجابية فعلا والمنطقية والعملية، رغم اختلاف كل بديل عن الآخر اختلافا قد يكون كبيرا ، بل أن هذا الاختلاف بين البدائل التى توصل الى حل المشكلة لهو أكبر دليل على أن الاختيار النهائى سيكون فى جانب الصواب .

٥ — تقويم البدائل :

ان أسلم طريقة لتقويم البدائل هو ذكر مميزات وعيوب كل بديل . وطبيعى أنه كلما زادت ميزات بديل وقلت عيوبه يكون هو البديل الصحيح ، ومن المعلوم والواضح أنه لن يوجد بديل له مزايا فقط وليس له عيوب على الاطلاق .

وفى هذه المرحلة يمكن معرفة نتيجة المزايا والعيوب لكل بديل والربط بين بديلين والخروج ببديل جديد له مزايا أكثر وعيوب أقل أن كان ذلك ممكنا ، أو الربط بين بديل وجزء من بديل آخر يوصل الى مزايا أكثر وعيوب أقل .

ومن المفضل أن يكون البديل مرنا ،بمعنى امكان أحداث تغيير به خلال التنفيذ حسب مدى التقدم .

ونعود فنكرر أنه يجب استبعاد أى قرار سريع أو بديل يمليه العقل الباطن ، بل يجب تقويم البدائل ، واعطاء كل بديلحقه من المزايا والعيوب الفعلية والعملية .

٦ — اختيار البديل :

يتوقف اختيار البديل المناسب لحل المشكلة على تفهم المدير للمشكلة فعلا ، والأسلوب الذى اتبعه بعد ذلك للوصـــول الى القرار . فالاختيار هنا متوقف على الآتى :

(أ) مزايا وعيوب كل بديل .

(ب) قدرة المدير على الاختيار بينها .

(جـ) اى عوامل او ضوابط تحول دون اختيار بديل معين مثل الوقت .

(د) اى طلبات اضافية مطلوبة لتحقيق بديل معين ، وهل فى الامكان توفيرها أو عدم توفيرها .

(هـ) معرفة المدير لمقدرة منظمته والعاملين معه ، وهل فى امكانهم تحقيق هذا البديل أو عدم تحقيقه .

ويجب ان تأخذ هذه المرحلة الوقت المناسب لها للدراسة ، وان يضع المدير نفسه محل كل من مرؤوسيه ويفكر كما لو كان هو نفســـه هذا المرؤوس ، وكيف ســـيتصرف على ضوء هذا البديل وهل الامكانيات المتاحة له تسمح بتنفيذه بدقة فى التوقيتات المعينة .

ان نزول المدير بفكره وتجربته وتصوره الى مستوى أدنى من مســـتواه بل مســـتويين يحقق اختيار البديل الذى يتناســـب مع المرؤوسين وامكانياتهم وقدراتهم ، بل ويكون المدير فى هذه الحالة متفهما لما سيقوم به كل مرؤوس ومتصورا لاطار عمله ، مما سيكون له اثر كبير فى متابعة واجراء اى تصحيح او تعديل مستقبلا .

٧ — اتخاذ القرار :

بعد ان تتضح المراحل السابقة يكون من السهل على المدير أن يتخذ قراره فى المشكلة . ويجب على المدير ملاحظة الآتى :

(أ) ان يكون القرار واضحا لا غموض فيه .

(ب) يمكن للمرؤوسين تنفيذه بسهولة ويسر .

(جـ) مطالب القرار قد اجيبت أو ستجاب فى مواعيدها المحددة .

(د) وجود احتياطى من جميع الأنواع لمواجهة اى مشاكل قد تظهر عند التطبيق الفعلى .

ومن المفضل عرض القرار على الرئيس الأكبر لمناقشته والتصديق عليه اما بالكامل او تعديله او عدم الموافقة عليـــه بالكامل ايضا . ولهذه الخطوة المزايا التالية :

(ا) تضع الرئيس أيضا أمام مسئولياته لتوفير اى مطالب يحتاج اليها القرار .

(ب) تمكن الرئيس من متابعة تنفيذ القرار .

(جـ) يمكن الرئيس اخطار اى منظمات اخرى لها علاقة بالقرار ، بقرار تلك المنظـــمة ، موضحا تأثير هذا القرار على المنظمات الأخرى او تأثير تلك المنظمات على القرار وتنفيذه .

وبعد التصديق على القرار يقوم باعلانه على مرؤوسيه ، مع اصدار مهام لهم لتنفيذها ، وبذلك يمكن الربط بين القرار ومهام المرؤوسين والتى تعمل جميعا لتحقيق الهدف وحل المشكلة .

٨ — متابعة القرار :

لا يمكن متابعة القرار الا بعـــد اصدار مهام محددة للمرؤوسين ، وتصـــدر هذه المهام على شكل تعليمات واضحة ومحددة موضح بها واجب كل رئيس ، وتوقيتات كل هدف ثانوى ، حيث أن هناك حالات كثيرة تؤثر فيها الأقسام على ســـير الخطة بكاملها . فمثلا لا يمكن لقسم الصباغة فى احدى شركات المنسوجات ان يبدأ عمله الا بعد وصول الأثواب الخام اليه .

ومن المقترح عقـــد مؤتمـــرات متابعة يومية أو اسبوعية أو شهرية حسب سرعة سير العمل فى المشروع . فكلما زادت سرعة الانجاز قلت الفترة بين مؤتمرات المتابعة المتتالية ، وتكون تلك المؤتمرات أداة لتعديل الخطة تعديلا جزئيا حسب سير العمل .

٩ ــ التنسيق :

نتردد كثيرا عند اصدار قرارات بأهمية التنسيق بين القطاعات المختلفة ، أو حتى بين الأفراد وذلك للوصول الى تحقيق الهدف النهائى بالشكل وفى التوقيت المحددين فى الخطة ، ولكن قلما نتخذ من الاجراءات ما ييسر مثل هذا التنسيق والتعاون بل يترك للمرؤوسين لممارسة كل من جانبه . وطالما تحدثنا عن أهمية الاتصال العرضى بغرض التنسيق والتعاون ومعرفة نشاط القطاعات الأخرى .

وفى رأيى أن مثل هذا التعاون لايتحقق الا على شكل مؤتمر يجمع جميع الرؤساء المسئولين مسئولية مباشرة عن التنفيذ ، وكذا مندوبين عن المنظمات الأخرى التى لها علاقة بالمشروع ، كتوريد أصناف معينة بشكل معين وفى توقيت معين ، وفى هذا المؤتمر يتولى المدير المسئول ايضاح الغرض من المؤتمر ، ثم يبدأ فى سرد تصوره لسير المشروع ، وما سيقوم به كل رئيس تال له من واجبات وتوقيتات تنفيذها ، وتأثير ذلك على الأقسام الاخرى ، ويمكن لرئيس المشروع حتى يطمئن على سلامة قراره وخطته السماح المرؤوسين التالين له بأن يقوم كل منهم أو بعضهم بسرد تصورهم لواجباتهم فى المشروع ، وأثرها على الأقسام الأخرى ومطالبهم من تلك الأقسام ، وهنا يمكن للمدير أن يسأل تلك الأقسام الأخرى عن امكانية التنفيذ بالكامل وفى التوقيت المحدد ، كما طلبه رئيس القسم ، وبذا يمكن أن تتم عملية التنسيق والتعاون بين الأقسام المختلفة .

ويصدر بما يتم فى هذا المؤتمر تعليمات على شكل جدول يوضح به القسم المسئول والمهمة القائم بها ، وتوقيت الانتهاء منها ، وواجبات أى أقسام أخرى نحوه حتى يتمكن من التنفيذ فى التوقيت المناسب .

ويمكن عن طريق هذه التعليمات متابعة تنفيذ القرار ، أما يوميا أو أسبوعيا أو شهريا ، حسب سرعة دوران العمل فى المشروع .

خاتمة :

أود أن أوضح فى نهاية المقال أهمية النقاط التالية :

١ ــ ضرورة تحديد المشكلة تحديدا كاملا واضحا بجميع أبعادها .

٢ ــ أهمية الخروج باستنتاجات منطقية من كل عنصر ، مع ربط تلك الاستنتاجات بعضها البعض ، أما تأييدا أو نفيا .

٣ ــ أهمية التحرر من أى قرار سريع يتخذه العقل الباطن فى المشكلة .

٤ ــ أهمية اختيار البديل المناسب ولا مانع من الجمع بين بديل وجزء من بديل آخر يثبت أنه يخدمه ويساعد فى التنفيذ .

٥ ــ أهمية اصدار قرار صريح واضح ومتابعته وتخصيص مهام للمرؤوسين . على أن يضع المدير نفسه فى محل المنفذين ، فينزل بتفكيره العملى الى المستوى الأدنى أو المستوى الذى يليه ، متصورا كيفية قيام العاملين بالتنفيذ والامكانيات المتاحة لهم .

٦ ــ أهمية مراجعة قرارات وخطط المسئولين والتصديق عليها .

٧ ــ أهمية عقد مؤتمر للتنسيق بين المرؤوسين ، لامكان المتابعة ومعرفة مكان الخلل فى أقل فترة ممكنة .

وفى رأيى أن المبادىء العلمية لاتخاذ القرار معروفة ومدونة فى كثير من المراجع ، ولكن ما ينقصنا فعلا هو التطبيق العملى السليم لها ، حتى يمكن أن تكون قراراتنا رشيدة .

رؤيـــة أب
لمستقبل مدارس المعاهد القومية

د. رمسيس عبد العليم جمعة

الحديث عن التنمية لا يبعد كثيرا عن التعليم ، باعتبار ان تربية النشء والشباب عنصر أساسى فى عملية التنمية الاقتصادية . ولقد صاحب التغيير الكبير فى سياسات التعليم وجعله حقا مكفولا لكل مواطن فى جميع المراحـــل ، ان اتجهت الدولة نحـــو الاهتمام بالتعليم الخـــاص وتمصير المدارس الاجنبية ، وبرزت مدارس المعـــاهد القومية كنموذج لتعـــليم قومى فعال مما دعا آلاف الأسر الى الحاق أبنائها بهـــا .
والآن وبعد مضى أكثر من عشر ســـنوات ، ما موقف هذه المدارس ، وما مستقبلها ؟ .
عن هذا الموضوع يحدثنا السيد الدكتور رمسيس عبد العليم جمعه حديث الأب ، والعالم والمفكر .

عهد جديد من الادارة المطورة هيأت الدولة دخوله أخيرا لمدارس المعاهد القومية للتربيـــة

رمسيس عبد العليم جمعة

أمين عام المجلس الأعلى للخدمات الصحية — ورئيس وحدة التنظيم والادارة بوزارة الصحة

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « المشاركة الديمقراطية فى ادارة مشروعـــات الخدمة العامة » نشر فى عدد يوليو ١٩٧٣ — العدد الاول — المجلد السادس .

والتعليم ، وأصبحت هذه المدارس الآن تدور فى أفلاك عشرة تشريعات متتابعة ، وعليهـــا حفظ توازنها فى الانضباط مع أحكامها مجتمعة . وكل تشريع منها يستهدف نفعا وخيرا للرسالة التعليمية والتربوية ، اما بالمبـــدأ التعـــاونى بمحاســـنه الاقتصادية ، أو بالادارة الاستقلالية المتحررة من ربقة البيروقراطية ، أو بالمشاركة الديمقراطية من الآباء أصحاب المصلحة فى تســـيير أمـــور المدرسة أو غيرها من النوايا والأغراض النافعة التى يصدر عنها المشرع .

وقد تسلت تلك التشريعات تباعا على النحو التالى :

١ — القرار الجمهورى رقم ٤٢٦ لسنة ١٩٦٣ فى شأن اعتبار وزارة التربية والتعليم الجهة الادارية المختصة فى القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ بالنسبة الى الهيئات التعاونية لتأسيس المدارس الخاصة وادارتها .

٢ — القرار الوزارى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ فى شأن الجمعيات التعاونية التعليمية .

٣ — القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٨ فى شأن التعليم العام .

٤ — القرار الوزارى رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٩ بشأن تنظيم المجالس الفنية العامة وتحديد اختصاصات ومسئوليات ادارات ديوان الوزارة والقرارات المعدلة له .

٥ — القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٩ فى شأن التعليم الخاص .

٦ — القرار الوزارى رقم ٤١ لسنة ١٩٧٠ بشأن اللائحة التنفيذية للقانون ١٦ لسنة ١٩٦٩ فى شأن التعليم الخاص .

٧ — القرار الوزارى رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بشأن مجالس الآباء .

٨ — قرارات لجنة الوكلاء بجلسة ٢٢/٧/١٩٧٣ .

٩ — القرار الوزارى رقم ١٨٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن انشاء ادارة شئون المعاهد القومية وتحديد اختصاصاتها .

١٠ — القرار الوزارى رقم ١٨٩ لسنة ١٩٧٣ بشأن تشكيل اللجان الفنية النوعية لمدارس المعاهد القومية واختصاصاتها .

ولكى نمحص بأناةالظروف المحيطة بهذه المعاهد حتى نشخص المشكلات التى عانتها علينا أن نستظهر عدة أبعاد أساسية :

أولها : البعد السياسى

فهذه المعاهد فى تطورها التاريخى قد خضعت لاجراء ثورى اشتراكى تم به عام ١٩٥٧ الاستيلاء على ما كان حينذاك مدارس أجنبية ، بالاضافة الى بعض المدارس الخاصة . ومنذ خضعت هذه المعاهد لاشراف الدولة صونا لها من مغبة الخروج بالعملية التعليمية والتربوية عن الخط الوطنى والقومى ، ولترباً بنفسها عن اى هدف استغلالى أو تجارى .

ونحن — كدولة آخذة فى النمو ومنفتحة على العالم ونؤمن بالتخطيط — ندرك أهمية الاحتكاك بالخارج سياسيا واقتصاديا وثقافيا ، واهمية مسايرة التقدم العلمى والتكنولوجى والادارى فى مختلف الأنشطة ، مما يفرض على الكوادر القيادية فى جميع المواقع المهنية والسياسية والادارية أن تظل على اتصال مستمر ومعايشة فكرية وعلمية منتظمة لكل جديد تحمله موجات التطور والتقدم من الغرب والشرق ، وهذا يستلزم المقدرة اللغوية عند المثقفين ، ودفع حركات الترجمة بخطى واسعة .

ثانيا : البعد الفنى :

فهذه المعاهد بطبيعة رسالتها ينفرد بعضها بعناية مكثفة باللغات الأجنبية ، لكى تخرج مستوى رفيعا من الطلاب يملكون ناصية اللغة وبما يؤهلهم مستقبلا لدراسة جامعية متخصصة أو لأعمال تتطلب اجادة اللغات ، ومن هنا تظهر أهمية اختيار العناصر ذات الكفاءة للتدريس بهذه المعاهد . كما أن مستوى كفاءة المعلمين بمدارس اللغات يتحسن بشكل ملحوظ عندما يبعثون للخارج فى برامج تدريبية قصيرة أو طويلة .

علاوة على أن ماتوفره الوسائل التعليمية الحديثة، كالمعامل الصوتية والبرامج الاذاعية والتليفزيونية وغيرها ، واستجلاب الكتب الأجنبية التى تتبع أحدث الطرق فى تعليم اللغات يساعد على تحقيق الهدف . كل هذا يتطلب التحرر من القيود الروتينية والمالية ، سواء فى استخدام الحوافز لاجتذاب أحسن العناصر للتدريس من الداخل أو الخارج ، أو فى استيراد الأجهزة والكتب .

ثالثا : البعد المالى :

فبينما كفلت الدولة مجانية التعليم لكل طالب علم ولكل المراحل بالمدارس الرسمية ، لم يغن هذا عن قيام التعليم الخاص — جنبا الى جنب — مع التعليم العام ، فاسحا المجال للقادرين أن يختاروا هذا النوع من المدارس ذات الرسوم التعليمية المرتفعة . والآباء فى المدرسة الواحدة يدفعون عن طيب خاطر لكى ينفق ما يدفعونه على تعليم أبنائهم هم . اذ الحق والعدل الا تتحمل مدرسة ناجحة وزر مدرسة عجزت عن سد نفقاتها ، اما لفشل ادارتها أو لضآلة رسوم التعليم فيها . كما أن الحق والعدل الا تحمل المدارس ناجحها وفاشلها عبء تكاليف جهاز ادارى مركزى متضخم قابض للاختصاصات والسلطات .

رابعا : البعد الادارى :

لا شك أن استقلال كل مدرسة ماليا يستوجب أن يقوم على ادارتها وتصريف شئونها جهاز كفء وقادر على استخدام أساليب الادارة الحديثة، وتطبيق المعارف العلمية فى الادارة ، وخاصة فى مجال تخطيط البرامج ، وتنظيم الاشراف المحكم على نشاط المدرسة ، وتقييم أداء المعلمين ، ومعاونتهم فى النهوض بواجباتهم ، وتحديد الواجبات والمسئوليات لكل وظيفة ، وتنظيم العمل ، بحيث يحسن استثمار الطاقات البشرية والوقت والامكانات المادية الى أقصاها . ومن الطبيعى أن يزيد الاهتمام بتوعية القائمين على الادارة والاشراف والتدريس بأحدث الطرق والوسائل فى مجال عملهم . ويطبق فى ذلك مبدأ ديمقراطية الادارة واشراك ذوى الخبرة والمصلحة فى شكل مجلس للادارة يتولى رسم سياسة المدرسة ، ووضع أهدافها وخططها ومتابعة وتقييم نشطها .

ومن هنا نبعت فكرة الأسلوب التعاونى فى الادارة والمشاركة الجماعية من أهل الخبرة والمعرفة ، ومن آباء تلاميذ المدرسة الواحدة فى ادارتها وتسيير دفتها ، بما يضمن عائدا أمثل لما ينفق فيها .

ونخلص من هذا بأن الصيغة التى ارتضتها الدولة فى ادارة هذه المعاهد تقوم فلسفتها على مبدأ الاستقلالية والديمقراطية والتعاونية لكل مدرسة . ونود هنا أن نناقش بعض التشريعات القائمة لاستطلاع مدى قدرتها على تحقيق ما وراء هذه الفلسفة :

أولا : المادة ٢٢ من القرار الوزارى ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ فى شأن الجمعيات التعاونية التعليمية تنص على :

« يخول مجلس الادارة لأجل ادارة جميع أعمال الجمعية جميع السلطات التى لم يحتفظ بها للجمعية العمومية قانون الجمعيات التعاونية والقرارات المنفذة له وهذا النظام . وللمجلس أن يقوم بكافة الأعمال اللازمة لتنفيذ أغراض الجمعية . وتلتزم الجمعية بكافة معاملات المجلس قبل الغير مادامت فى حدود الأعمال الداخلة فى اختصاصه بمقتضى قانون الجمعيات التعاونية والقرارات المنفذة له وهذا النظام » .

هذا فى حين أن المادة ١١ من القانون ١٦ لسنة ١٩٦٩ بشأن التعليم الخاص تنص على :

« لا يجوز لصاحب المدرسة أن يغير ما تضمنته البيانات التى صدر الترخيص فى فتح المدرسة على أساسها او يخالف هذه البيانات الا بعد الحصول على اذن كتابى بذلك من مديرية التربية والتعليم المختصة » .

معنى هذا أن حركة مجلس ادارة المدرسة مقيدة باذن كتابى من مديرية التربية والتعليم ، مما قد يعوق انطلاقها .

ثانيا : المادة ٢٠ من القرار الوزارى رقم ٤١ لسنة ١٩٧٠ بشأن اللائحة التنفيذية للقانون ١٦ لسنة ١٩٦٩ بشأن التعليم الخاص تنص على :

« يشكل فى كل مدرسة خاصة لجنة استشارية لادارة المدرسة برئاسة ناظرها أو ناظرتها وعضوية كل من .... الخ » .

وتنص المادة ٢١ من نفس القرار :

« تختص اللجنة الاستشارية بادارة المدرسة الخاصة التى تطبق نظام المصروفات بالنظر وابداء الرأى فيما يلى :

١ — الأمور الخاصة بالعاملين فى المدرسة والاجراءات المناسبة فى شأنها .

٢ — الرعاية الاجتماعية والصحية للتلاميذ أو الطلاب .

٣ — توزيع العمل بالمدرسة وأوجه النشاط المدرسى ، بناء على عرض يقدمه الناظر أو الناظرة .

٤ — أية أمور فنية أو مالية أو ادارية ، مما يتعلق بحسن سير العملية التعليمية والتربوية بالمدرسة .

وعلى صاحب المدرسة الخاصة وناظرها ، كل فى اختصاصه ، تنفيذ مقترحات اللجنة فيما لا يتعارض مع أحكام القانون خلال أسبوعين من تاريخ اتخاذ هذه المقترحات .. الخ » .

هذا فى حين تنص المادة ١٧ من القرار الوزارى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ فى شأن الجمعيات التعاونية التعليمية :

« يدير الجمعية مجلس ادارة يشكل على النحو الآتى ... الخ » .

ومعنى ذلك أن ادارة المدرسة منوطة بجهتين فى وقت واحد . وهذا قد يتيح تسرب المسئولية .

ويلاحظ أن المادة ٢٢ من القرار الوزارى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ المشار اليه لم تحدد بوضوح اختصاص مجلس ادارة الجمعية ، واقتصرت على النص بأن «يخول مجلس الادارة لأجل ادارة أعمال الجمعية جميع السلطات التى لم يحتفظ بها للجمعية العمومية قانون الجمعيات التعاونية والقرارات المنفذة له وهذا النظام . وللمجلس أن يقوم بكافة الأعمال اللازمة لتنفيذ أغراض الجمعية » .

ثالثا : تنص المادة ١٣ من القرار الوزارى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ بشأن الجمعيات التعاونية التعليمية :

« تضع الجمعية التعاونية للاتحاد التعاونى للتعليم الخاص السياسة العامة للمدارس الخاصة التابعة للجمعيات المنضمة اليه ونظمها وبرامجها فى اطار التخطيط العام للدولة لهذا القطاع من التعليم الخاص والقرارات المنفذة له » .

هذا بينما تنص المادة ٢ من القرار الوزارى رقم ١٨٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن انشاء ادارة شئون المعاهد القومية وتحديد اختصاصاتها على أن :

« تمارس هذه الادارة الاختصاصات والمسئوليات الآتية :

١ — رسم السياسة العامة لهذه المدارس ومتابعة سير العمل بها ... الخ » .

ومعنى ذلك أن هناك جهتين فى وقت واحد منوطا بهما وضع السياسة العامة لهذه المدارس .

* * *

ان التصور للصيغة الملائمة لادارة كل مدرسة من هذه المعاهد على أساس من فلسفات

الاســتقلالية والتعاونيــة والديمقراطيــة التى رسمتها الدولة يكمن فى عدة عناصر ، حبــذا لو ضمنها تشريع موحد ينسق بين أطراف التشريعات القائمة :

أولا : أن تدار الجمعية التعاونية التعليميــة للمدرسة عن طريق مجلس ادارة أغلبية أعضائه من الآباء أعضــاء الجمعيــة التعاونية تنتخبهم الجمعية العمومية ، والباقون معينون بقرار من وزير التربية والتعليم ، ويمثلون قطاع التعليم الخاص بالوزارة والمجلس المحلى ونقابة المهن التعليمية ومستشار قانونى من مجلس الدولة . وينتخب مجلس الادارة رئيسا له .

ثانيا : يختص مجلس الادارة بدراسة واقرار خطة التعليم وميزانية الجمعية ومتابعة تنفيذها وتقييم نشاطها وحل مشكلات الجمعية وتوفير احتياجاتها .

ثالثا : يعين مجلس الادارة مدير المدرســة (اذا ضمت أكثر من مرحلة) ونظار مراحلهــا ومدرســيها والعاملين بها وفــق الشروط التى يضعها المجلس وتقرها الوزارة . ويتولى مدير المدرسة بمعاونة نظار المراحل الادارة اليوميــة وتنفيذ قرارات مجلس الادارة وخطــة التعليم وميزانية المدرسة .

رابعا : تضم اللجان الفنية الثــلاث لتعليم اللغات المشكلة بقرار وزارى ممثــلين للوزارة والمدارس ونقابة المهن التعليمية لدراسة مشكلات المدارس واحتياجاتها . وترفع توصــياتها الى وكيل الوزارة لشئون التعليم الخاص .

خامسا : يكون اتصال مجلس ادارة الجمعية التعاونية أفقيا بالمنطقة التعليمية التابعة لهــا الجمعية ، وذلك فى كل الأمور التى يطلب الرجوع فيها للوزارة .

سادسا : ناظر المرحلة يكون مســئولا أمام مدير المدرسة ومدير المدرسة مسئول أمام مجلس ادارة الجمعيــة (الذى يمثله رئيس المجلس) ومجلس الادارة مسئول أمام الجمعية العمومية للجمعية التعاونية التعليمية (الجمعية التعاونية التعليمية تمثل صاحب المدرسة) .

سابعا : تكون الجمعيــة العموميــة للآباء والمعلمين ومجلس الآباء والمعلمين للمدرســة اداة لتوثيق الصلات بين الآباء والمعلمين ، بما يحقق تعاونهم على تنشئة الطلاب ليشــبوا مواطنين صــالحين .

ثامنا : تصدر كل جمعية تعاونية تعليمية لائحة موحدة لنظامها الداخلى يشــمل كل ما يتعلق بالجمعية والمدرسة معا ، وتحدد الاختصاصات والمســئوليات واســلوب العمل وكل الأحكام والضوابط التى تضمن سير نشــاط الجمعية ومدرستها فى الطريق المرسوم نحو هدف تنمية العملية التعليمية والتربوية .

اساليب الاشراف على العملية التعليمية والتربوية داخل المدرسة :

ما زالت نتائج الامتحانات التى يجتازها الطلاب هى المقياس المفضل حتى الآن للتعرف على مدى التقدم الذى حققته المدرســة فى تعــليم أبنائها وتربيتهم .

ولذا فلا بد أن يكون الاشراف على التدريس ذا معنى واضح فى اذهان القائمين على ادارة المدرسة .

فالاشراف عملية هدفهــا الأساسى معــاونة المعلم ومساعدته ، والأخذ بيده ، لكى يستطيع أن يحقق أقصى ما يمكنه فى تحصيل تلاميذه للعلم والخبرة والخلق .

والاشراف ليس فقط مجرد تقييم المعلم وقياس قدراته ، ولا هــو اصطياد لأغــلاطه ، أو دمغ لمواطن الضعف فيه ، بقدر ما هو وسيلة تشترك فيها الادارة والمعلم لتنمية كفاءته فى التعليم والتربية داخل وخارج الفصل .

والاشراف على المعلم يكون بالوسائل الآتية :

أولا : زيارات الفصل لتقديم الخبرة والتجربة لمن يتفقدهما من المعلمين .

ثانيا : توفير مناخ العمل الآمن والانسانى والتعاطفى الذى يحمل على التعاون الاختيارى من المعلم لأداء رسالته وتوفير الوسائل التعليمية السمعية والبصرية الحديثة فى المدرسة .

ثالثا : اشراك المعلم فى وضع خطط وبرامج مدرسته وفى متابعة تنفيذها وتقييمها . واشراكه فى وضع الضوابط والمقاييس لعمليات تقييم الطلاب وتقييم المعلمين .

رابعا : الاجتماعات الثنائية المتكررة بين المعلم وموجه المادة وبين الموجه والناظر وبين الناظر ومدير المدرسة وبين المدير ومجلس الادارة وذلك فى كل الأحوال التى يتلمس فيها المرءوس حاجة لمعاونة الرئيس فى اكتساب خبرة أو تصحيح خطأ أو سد نقص فنى .

خامسا : تقدير جهد المعلم وبسط الحوافز الأدبية والمادية اثابة للممتازين .

ضرورة وضوح الهدف :

من الضرورى أن يكون للمدرسة خطة واضحة الأهداف ومحددة . ومن غير الجائز أن نعتبر أن تلقين الدروس والفراغ من المناهج مع نهاية العام هو الهدف . لأنها فى الحقيقة وسيلة لهدف أبعد ، وهو اكساب التلميذ علما وخبرة ومعرفة وتجربة وسلوكا برفع مستواه من سنة لأخرى على مدى مراحل تعليمه .

وطرق التقييم لبلوغ الأهداف هو الشغل الشاغل لخبراء التعليم . وما زال اجتياز الامتحانات هو المقياس التقليدى والسهل . ولكن اذا أحسن استخدام هذا المقياس وطورت طرقه وأساليبه أمكن جعله يفى بأغراض التقييم السليم بعيدا عن عوامل المصادفات أو التحيز أو الحظ . ومن أحدث التطورات التى أدخلت على الامتحانات لتحقيق ذلك هى طريقة « الاختيار المتعدد » حيث يشمل الامتحان عددا كبيرا من الأسئلة ، وأمام كل سؤال عدة اجابات مقتضبة ، وعلى الطالب أن يختار منها الجواب الصحيح .

والخلاصة هى معرفة ماذا يعرف الطالب ، وليس ماذا مالا يعرفه .

* * *

سياسة الأجور في العراق

ناجي البصام

لاشك أن الراتب أو الأجر الذى يتقاضاه كل فرد فى نهاية كل يوم أو شهر يمثل جزءا كبيرا من أهتمامه، فهو الوسيلة التى تمكنه من سد حاجاته ومتطلبات عيشته . وكثيرا ما يطمع فى الزيادة ، لأن متطلبات العيش ومستلزماته تزداد يوما بعد يوم ، ولابد من اشباع الكثير من هذه المتطلبات ، كما أن ارتفاع مستوى المعيشة المتزايد يؤثر فى هذه المطالب لتحسين

ناجى البصــام

مدرس الادارة العامة فى كلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « معدلات الاداء ودورها فى قياس نتائج الاعمال » نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧٣ — العدد الثانى — المجلد السادس .

ما يتقاضاه من رواتب أو أجور . ولكن هناك الكثير منا يبالغ فى تقدير القيمة التى يعطيها الموظف لما يدفع له ويجعلها الأساس الأول فى بقائه فى عمله ، وانها ذات علاقة ايجابية بانتاجيته ، وهناك من يغالى أكثر من ذلك ، فيقول أنه عن طريق ما يدفع للموظف يمكن تحقيق أى هدف ترغب المنظمة فى الوصول اليه . ومع ذلك ، يجب ألا يقلل من أهمية الرواتب والأجور فى الأجهزة الحكومية . فبدون اغراء هؤلاء المرشحين برواتب عالية تنافس ما يدفع فى المؤسسات الخاصة فانه من المتوقع أن يفقد القطاع الحكومى الكثير من الكفاءات الراغبة فى العمل الحكومى . كما أن استمرار بقاء موظفى الجهاز يعتمد الى حد كبير على ما سيدفعه الجهاز لهم من رواتب ، بالاضافة الى ضمانات العمل وامتيازاته الأخرى* وهذا ما دأب على مسايرة الجهاز الحكومى فى العراق وما اتبعه فى سياسته

للدفع وتحديده للراتب ، كما توضحه الصفحات التالية :

التطور التاريخى لسياسة الرواتب والأجور فى العراق :

عندما تسلمت الحكومة العراقية سلطاتها بعد الحرب العالمية الأولى لم يكن هناك قانون ينظم شئون خدمة الموظفين ، بل كان قد صدر بيان يجيز الاستمرار بالقوانين الأجنبية التى كانت سائدة قبل الاستقلال ، ولكن التطبيق الفعلى كان على أساس تهيئة الجو للعراقيين لتسلم الوظائف من الأجانب . ولهذا فقد عانى العراق منذ سنة ١٩٢١ القصور البالغ فى العنصر الوطنى المؤهل علميا لشغل وظائف الخدمة المدنية ، ومن ثم انصرفت جهود الاصلاح الادارى نحو توفير العناصر الوطنية المؤهلة علميا لشغل الوظائف العامة التى ظلت دون تنظيم قانونى حتى ١٩٣١/١٢/٣١ . ولذلك قبل فى الوظيفة كل من اقتنعت السلطة فى حينه بأنه كفء ، وروعى جهد الامكان معرفة الشخص المنتقى للوظيفة للقراءة والكتابة أو لاحداهما على الأقل (١) .

فى سنة ١٩٣١ صدر القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣٠ الذى نفذ فى ١٩٣٢/١/١ . وهو أول قانون خدمة وضعت بموجبه القواعد التى تنظم الخدمة ، وفق الظروف التى كانت سائدة آنذاك ،وكان انتقاء الموظف وتعيينه مثلا يتطلب وفقا للقانون المذكور حصوله على شهادة ما ، ولكن لم يعين القانون لكل شهادة راتبا معينا ، وانما أجاز تعيين حامل نفس الشهادة برواتب مختلفة حسب ظروف الحال وقناعة الدائرة التى يعين فيها .

ومهما يكن فان هذا القانون يعتبر حدثا هاما فى تطور ادارة الأفراد فى العراق لأنه أرسى بعض الأسس التى يتم بموجبها انتقاء الموظفين وشروط تعيينهم وترقيتهم بعد أن بقيت هذه الأمور تخضع للتصرفات الفردية وماتقتنعبه السلطة واعتباراتها المختلفة. كما حدد هذا القانون الرواتببالروبيات الهندية وفقا لأصناف ودرجات الوظائف التى يشغلونها . وهذه الأصناف والدرجات هى :

الصنف	الدرجة	الرواتب بالروبيات
الوظائف العالية	١	١٠٠٠
	٢	٨٠٠
الوظائف الوسطى	٣	٦٥٠
	٤	٥٧٥
	٥	٥٠٠
	٦	٤٢٥
الوظائف الابتدائية	٧	٣٥٠
	٨	٣٠٠
	٩	٢٥٠
	١٠	٢٠٠
	١١	١٦٠
	١٢	١٢٠
	١٣	٨٠
ملازم موظف	١٤	٥٠

وعندما صدرت العملة الوطنية بدات تدفع الرواتب بالدنانير العراقية بدلا من الروبيات الهندية .

هذا وقد طرات على هذه الرواتب بعض التغييرات نتيجة الأزمات الاقتصادية التى اجتاحت العالم آنذاك ، وما ترتب عليها من انخفاض فى مستوى المعيشة وما خلفته الحرب العالمية الأولى من انتشار للبطالة الى انخفاض فى مستوى الأسعار مما حمل الحكومة العراقية وقتذاك على أن تعيد النظر فيها واصدارها قانونا للميزانية فى سنة ١٩٣٨ خفضت بموجبه تلك الرواتب بنسبة ٥٪ .

وفى سنة ١٩٣٩ صدر القانون الثانى للخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذى نفذ فى ١٩٣٩/١١/١٨ . وكان يتضمن تنظيما جديدا للخدمة المدنية ، حيث وضع بعض القيود على شغل الوظائف العامة كاجراء امتحانات توظيف بواسطة لجان محلية فى الوزارات ، وذلك بالنسبة

(١) صبيح كبة — مذكرات بعنوان نظام الخدمة العامةفى العراق — (مجموعة المحاضرات التى القيت على طلبة الصف الرابع كلية الادارة العامة الملغاة) ١٩٦٨/١٩٦٧ص : ٤ ، ٥ ، ٧ .

لمن لا يحمل مؤهلا عاليا . واشترط عدم التعيين فى وظيفة حكوميــة أو ادارية ما لم يكن يحمــل الشخص شهادة ابتدائية على الأقل(١) ، وحدد نوعية الشهادة المطلوبة لشغل الوظائف الادارية المختلفة ، وحدد لكل منها راتبا معينا آخذا بنظر الاعتبــار تغير الظــروف الاقتصــادية وارتفاع مستوى المعيشة وامكانية الدولة آنذاك ، وهذه الشهادات والرواتب هى :

الشـــهادة	الراتب الاسمى
الشهادة الابتدائية	٥ دنانير
الشهادة المتوسطة	٦ دنانير
الشهادة الثانوية	٨ دنانير
الشهادة الجامعية	١٨ دينارا
شهادة المــاجستير	٢١ دينارا
شهادة الدكتوراه	٣٠ دينارا

وقد زيدت هذه الرواتب بالتعديل رقم (١) لسنة ١٩٥٢ كما هو ادناه :

الشـــهادة	الراتب الاسمى
الشهادة الابتدائية	٨ دنانير
الشهادة المتوسطة	١٠ دنانير
الشهادة الثانوية	١٢ دينارا
الشهادة الجامعية	١٨ دينارا
شهادة الماجستير	٢٥ دينارا
شهادة الدكتوراه	٣٥ دينارا

وفى سنة ١٩٥٦ صدر قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لســنة ١٩٥٦ الذى تم تنفيذه بتــاريخ ١٩٥٦/٦/١٢ وكان مما يحتويه من بين نصوصه تعديلا فى تلك الرواتب كما هو مدون أعلاه :

الشـــهادة	الراتب الاسمى
الشهادة الابتدائية	١١ دينارا
الشهادة المتوسطة	١٣ دينارا
الشهادة الثانوية	١٧ دينارا
الشهادة الجامعية	٢٧ دينارا
شهادة الماجستير	٣٥ دينارا
شهادة الدكتوراه	٥٠ دينارا

ولما ظهرت الحاجة الماسة لتطوير جــذرى للجهاز الادارى بعــد ثورة ١٤ تموز (يوليه) سنة ١٩٥٨ فقد عمدت الثورة الى وضع قواعد حديثــه للخدمة المدنية فاصدرت القــانون ٢٤ لســنة ١٩٦٠ الذى تضــمنت بعض نصــوصه قواعد جديدة يحــدد بموجبها الراتب الاسمى ووفرت بعض الحوافز المالية والاجتماعية التى من بينها زيادة فى الرواتب والتى أصبحت كما هو موضح أدناه (٢) :

الشـــهادة	الراتب الاسمى
الشهادة الابتدائية	١٢ دينارا
الشهادة المتوسطة	١٥ دينارا
الشهادة الثانوية	١٨ دينارا
الشهادة الجامعية	٢٨ دينارا
شهادة المــاجستير	٣٦ دينارا
شهادة الدكتوراه	٥٠ دينارا

وما زال هــذا القانون نافذ المفعول حتى الآن رغم التعــديلات التى أجــريت على بعض نصوصه .

القواعد القانونية لتحديد الراتب الاسمى :

يتم تحديد راتب الموظف المعين لأول مرة فى خــدمة الحكومة وفقا للحد المعــين بشهادته الدراسية المقررة بالمــادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ . أى أن تحــديد الراتب يتم حسب مســتوى الشخص العلمى ووفقا للدرجات التالية :

---

(١) دكتور حمدين أمين عبد الهادى — نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة — الطبعة الاولى ، القاهــرة ، الفــكر العربى ، ١٩٦٦ . ص : ٢٦٧ .

(٢) مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٦٠ — بغداد ، وزارة العدل ، ١٩٦١ .

١ — خريج الدراسة الابتدائية فى الحد الأدنى للوظائف التى يبدأ راتبها بالدرجة التاسعة البالغ —/١٢ دينارا شهريا .

٢ — خريج الدراسة المتوسطة أو الدراسة التى بمستواها فى الحد الأدنى من الدرجة الثامنة براتب —/١٥ دينارا شهريا .

٣ — خريج الدراسة الثانوية أو الدراسة الأخرى التى بمستواها فى الحد الأدنى فى الدرجة السابعة براتب —/١٨ دينارا شهريا .

٤ — حامل الشهادة الأولية للجامعات والكليات او ما يعادلها فى الحد الأدنى للدرجة السادسة براتب —/٢٨ دينارا شهريا .

٥ — حامل شهادة الماجستير وما يعادلها وشهادة كليات الصيدلة والبيطرة وطب الأسنان او ما يعادلها والتى دراستها خمس سنوات على الأقل بعد الدراسة الثانوية بالحد الأدنى للدرجة الخامسة براتب —/٣٦ دينارا شهريا .

٦ — حامل شهادة كلية الطب العراقية أو أية شهادة جامعية أخرى دراستها ست سنوات أو أكثر بعد الدراسة الثانوية وشهادة الدكتوراه التى يحصل عليها الطالب فى مدة لاتزيد على السنتين بعد الشهادة الأولية للجامعات براتب —/٤١ دينارا شهريا .

٧ — حامل شهادة الدكتوراه التى لا يمكن الحصول عليها بأقل من ثلاث سنوات بعد الشهادة الاولية للجامعات فى الحد الادنى للدرجة الرابعة براتب —/٥٠ دينارا شهريا .

٨ — خريج المدارس والمعاهد المهنية ودور المعلمين والمعاهد العالية أو ما يماثلها التى دراستها أكثر من حدود الدراسات المذكورة فى الفقرات اعلاه فى الدرجة المقررة له يعد اضافة دينارين عن كل سنة دراسية دون التقيد بالحدود السابقة . (السنة الدراسية تعنى الدراسة الكاملة التى لا تقل عن ستة أشهر متواصلة) . فمثلا يعين خريج معهد المدرسين العالى الذين مدة الدراسة فيه سنتان بعد الثانوية براتب —ر٢٢ دينارا شهريا أى —ر١٨ دينارا للشهادة الثانوية مضافا اليه ديناران عنكل سنة دراسية . ويعين خريج دار المعلمين الابتدائية التى مدة دراستها سنة واحدة بعد الثانوية براتب —ر٢٠ دينارا شهريا ويعين خريج معهد الصحة العالى الذى مدة دراسته ثلاث سنوات بعد الثانوية براتب —ر٢٤ دينارا شهريا . ويعين خريج معهد الفنون الجميلة الذى مدة الدراسة فيه أربع سنواتبعد المتوسطة براتب—ر٢٢ دينارا شهريا . وتعين خريجة مدرسة الفنون المنزلية التى مدة الدراسة فيها خمس سنوات بعد الابتدائية براتب —ر١٨ دينارا شهريا(١) .

ممارسة المهنة :

لقد اجازت الفقرة الأولى من المادة العاشرة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تعيين خريج المدارس العالية والمهنية ومن اجتاز الدورات الدراسية الذى مارس المهنة التى تخوله شهادته ممارستها فى الخدمة أو خارجها فى الوظائف التى لها علاقة مهنية براتب أعلى من الراتب المسموح به عند التعيين لأول مرة على الا تقل مدة اشتغاله فيها عن المدة القانونية المشترطة للترفيع بموافقة مجلس الوزراء أومجلس الخدمة كل حسب صلاحيته اذا ساعد الملاك(٢) على ذلك : مع احتساب المدة الناقصة عن المدة القانونية المشترطة للترفيع لأغراض العلاوات والترفيع .

وترتيبا على ذلك فان ممارسة المهنة تعنى قيام الشخص بالاعمال التى تخوله شهادته المهنية أو العالية القيام بها .

---

(١) صبيح كبة — مذكرات بعنوان نظام الخدمة العامةفى العراق . مرجع سابق ص : ٥٧ — ٦٤ .

(٢) تعرف المادة الثانية فى قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤لسنة ١٩٦٠ الملاك بانه « مجموع الوظائف والدرجات المعينة لها والمصادق عليها بموجب قانون الميزانية او منقبل وزير المالية .

ولكي تحتسب ممارسة المهنية للاغراض الواردة اعلاه لابد من توافر الشروط التالية :

١ — ان يكون الموظف خريج المدارس العالية أو المهنية .

٢ — أن تكون ممارسة المهنة لها علاقة مباشرة بالشهادة العالية أو المهنية .

٣ — أن تكون الوظيفة المراد تعيينه فيها ذات علاقة مباشرة بالشهادة العالية أو بالمهنة التى مارسها .

٤ — أن يساعد الملاك المصدق على التعيين بالراتب الأعلى المسموح به .

ويبدو أن موضوع ممارسة المهنة لم يكن جديدا فى قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وانما يعود الى أول قانون للخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ . غير أنه لم تكن هناك مقاييس مضبوطة لاحتسابها فى تلك الفترة الى أن صدر القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذى جاء بحكم اشترط فيه أن تكون مدة ممارسة المهنة مساوية للمدة المشترطة للترفيع الى درجة اعلى كما يمكن احتساب تلك المدة لغرض الحصول على راتب أعلى مع ترك المدة التى تزيد عن ذلك .

بيد أن العمل وفقا لذلك الحكم قد تذبذب من دائرة الى أخرى ومن زمن الى آخر حسب حاجة الدائرة الى خدمات الموظف صاحب المهنة ، ويعزى ذلك الى اختلاف تفسير الدوائر لنص القانون . وقد استمر هذا الحال الى أن صدر قرار من مجلس الانضباط العام(١) سنة ١٩٥١ الزم الدوائر العمل بموجبه باحتساب كامل لمدة الممارسة ، وتم تطبيق هذا القرار حتى صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ الذى جاء بحكم يجيز بموجبه احتساب مدة ممارسة المهنة لغرض التعيين براتب أعلى والحصول على العلاوات والترفيع مهما كانت مدتها ثم جاء بعد ذلك القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ فسار على نفس المبدأ الذى جاء به قانون ٥٥ لسنة ١٩٥٦ .

طرق اثبات ممارسة المهنة :

تثبت ممارسة المهنة بكافة الادلة والقرائن التى تقتنع بها الجهة المختصة وهى مجلس الخدمة أو وزارة المالية .

ويرى البعض انه لابد لاثبات ممارسة المهنة من وجود ممارسة فعلية . فالحقوقى مثلا يجب أن يثبت ممارسته للمهنة بابراز عدد من الدعاوى التى ترافع فيها أمام المحاكم .. والطبيب يجب أن يظهر عدد المرضى الذين عالجهم فى عيادته بموجب سجل خاص وهكذا . غير أنه استثنيت من ذلك السنه الاولى بعد التخرج فقط على أساس أنها فترة تدريبية .

أما وزارة المالية فقد تركت أمر اثبات القرائن والادلة لممارسة المهنة الى الجهة المختصة التى ينتمى اليها صاحب المهنة كالنقابة أو الجمعية، فان ايدت النقابة أو الجمعية ممارسة الشخص للمهنة خلال المدة المطالب بها احتسبت المدة ممارسة مهنة للاغراض التى عينها القانون .

وبموجب راى وزارة المالية هذا تثبت ممارسة مهنة الحقوقى بمجرد ابراز هوية انتمائه لنقابة المحامين وتأييدها ممارسته للمهنة خلال مدة انتمائه لها .

ومن أوجه ممارسة المهنة الدراسة الناجحة للحصول على الشهادة العالية وكذلك التأليف والترجمة والاشتغال فى الصحافة اذ توافرت فيها الشروط القانونية السالفة الذكر(٢) .

وممارسة المهنة تحتسب سواء كانت داخل العراق أو خارجه . وأخيرا فان احتساب الممارسة لغرض تحديد الرواتب هو جوازى كما جاء بنص القانون ، ولم يكن وجوبيا . ولذلك فمن حق الجهة المختصة رفض احتساب هذه الممارسة لأى سبب من الأسباب التى يصفها هذا الرفض .

---

(١) يؤلف مجلس الانضباط العام من رئيس وأربعة أعضاء ينتخبون من رؤساء الدوائر للنظر فى الاعتراضات المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن لجان الانضباط .

(٢) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٦٦/١٣٦ فى ١٩٦٠/١١/٢١

مع قديم الفلسفات فى الإدارة العامة

جوانب الفكر الإدارى فى فلسفة العراقيين القدامى

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

(لم تصبح الادارة علما له اصول ومبادىء ونظريات وفلسفات يتخصص لدراستها والبحث فيها العلماء والدارسون ، شأنها فى ذلك شأن باقى العلوم الطبيعية والانسانية ، الا خلال القرن الحالى ، غير أنه فى الواقع العملى كان للادارة وجود قديم قدم الحضارة الانسانية نفسها . فلم تقم أى مدنية فى العالم ، ومنذ أقدم حقبات التاريخ البشرى ، الا وكانت الادارة الرشيدة ركيزتها الأساسية وسر نجاحها ، وان كانت الادارة وقتئذ لم يكن لها الوضوح الفكرى والتأصيل العلمى الذى وصلت اليه حاليا ، ولا شك أن البحث فى الفلسفات التى قامت عليها المدنيات القديمة يثرى علم الادارة ، ففيها جذور للادارة الناجحة التى بلورها الفكر الادارى الحديث .

وفى هذا المجال يقدم الكاتب فى مقاله محاولة علمية لابراز الفكر الادارى فى مدنية العراق القديمة ، أو ما يطلق عليها مدنية بلاد ما بين النهرين ، وهى من أقدم مدنيات العالم ، وقد سبق أن نشرت المجلة للكاتب فى عدد يوليو ١٩٧٣ محاولة أخرى عن تحليل بعض مظاهر الفلسفة الادارية الفرعونية تحت عنوان « الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى ») .

حينما تناول روبرت هاتشزن ، ونعتبره من من ابرز رواد المدرسة التاريخية الحديثة للادارة العامة ، أمر دراسة الادارة العامة للتعرف على فلسفاتها ، طالب الا تدرس الادارة العامة الا من خلال الدراسة التاريخية ، لأنها الدراسة الجامعة المانعة لفهم كنه الفلسفات التى تقلبت

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

مدير الادارة العامة للتنظيم والتخطيط والمتابعة بشركة النصر للدخان والسجاير

سبق أن نشرنا له بحثا تحت عنوان « الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى » . نشر فى عدد يوليو ١٩٧٣ — العدد الاول — المجلد السادس .

عليها . وحجته فى ذلك أن المواطن الصالح ، والادارى الناجح ، والملك العادل ، وهم العناصر البشرية الثلاثة التى تهتم بتربيتها الدراسات الادارية ، قد خضعوا لنفس المفاهيم ، وأن الدراسات المطلوبة لاعدادهم حاليا هى نفس الدراسات التى كان مطلوبا اعطاؤها لمن سبقوهم من الأقدمين ، ثم مازالت العادات التى نرغب أن يتحلوا بها هى نفس العادات التى رغب الراحلون أن يتحلوا بها ، وهذا كله جميل ويمثل وجهة نظر ، قد يؤيده فيها كثيرون .

ولكن هاتشزن ، حينما أراد أن يحدد نقطة البدء فى الدراسة ، أهمل ثقافة الشرق القديم الادارية اهمالا تاما وكاملا . فطالب أن تبدأ

الدراســـة من عند المؤرخ الاغريقى هيرودوت الملقب بأبى المؤرخين ، وأن نعقبه بدراسة فلسفة خليفته فى المكانة ، المؤرخ اليونانى توسيدسن ، ثم نعقبهما بدراسة الفلسفة العملية التى جادلنا بها أفلاطون وأرسطو . ثم نتبعهم بدراسة أفكار فلاسفة الغرب الذين تولوا بعدهم حتى وقتنـا الحاضر ، وخاصة علماء المنطق البارزين ، أمثال ولْيم جيمس وجـــون ديوى(١) . ومع تقـــديرنا الكبير للانتاج العلمى والفلسفى لمفكرى الغرب ، الا أنه ظاهر من كتـــابة هاتشـــزن أنه قد حصر تفكيره فى بناة الثقافة الغـــربية ، وكأن فلسفة الادارة العامة ، لم يســـهر على انمائها الا أهل الغرب ، وكأن الشرق لم يكن له فلسفاته وحكامه وأناسه .

وحتى اذا قيل اننا من الممكن أن نتعرف على الشرق من خلال كتابات هيرودوت ، أو غيره من فلاسفة الأغريق ، فان الرواية لم تعد ترقى فى التحقيـــق العـــــــلمى الى مـــكانة انتـــــاج الانثربولوجيين(٢) ، والآركيولوجيين(٣) ، لهذا فقد سقط أكثـــر مارواه هيرودوت ، تحت ضـــغط الكشوف الأثرية العديدة ، التى صححت كثيراً من معلوماته . ثم ان هناك آلافا من السنين فى حضارات الشرق القديم، يمكن أن تفيد دارسى الادارة العامة ، ولم تبرز فى كتابات هيرودوت، ولافى كتابات من تلوه من فلاسفة الاغريق(٤) ، ولهذا اذا كانت الدراسة التاريخية مصقنه حقا لعقول دارسى الادارة العامة، فلاغنى اذن أن يكون البدء من عند تحليل الفلسفات الادارية ، التى

---

(١) روبرت هاتشزن (Robert M. Hutchins) عمل فى الثلاثينات والاربعينات رئيسا لجامعة شيكاغو ، وهو أحد وجوه رجال التربية الملحوظين فى المجتمع الامريكى الحديث ، ومشهور باتجاهاته البارزة نحو الرغبة فى توجيه الدارســين الجامعيين لتوســيع حصيلتهم فى الثقافة العامة . وقد ورد رأيه الذى أشرنا اليه فى بحث له بعنوان «Shall We Train for Public Administration Impossible» ظهر فى العـــدد الاول من مجلة «Public Administration Review» الذى صدر فى مارس ١٩٣٨ وهى من مطبوعات «The Maxwell School of Civilization and Public Affairs, Syracuse University»

(٢) لقد أصبحت الدراسات الانثربولوجية عظيمة الفائدة لكثير من العلوم ، وكلمة Anthropology مشـــتقة من الكلمة الافريقية Anthro بمعنى انسان (man) وكلمة Logos التى استقر لها معنى (علم) «Science» فالكلمة فى تركيبها تعنى « علم الانسان » . وتبحث الانثربولوجيا فى موضوع الانســـان من ناحية أصـــله his origins وسلوكه his behavior وانتاجه his production ولهذا يقال أينما وجد ويوجد الانسان فسيجد الانثربولوجيون مادة لدراستهم «Wherever man lives or had» lived anthropologists find things to d»
«See, Ralph L. Beuls and Harry Hoijer, An Introduction to Anthropology, pp. 1 - 7.

(٣) علم الاركولوجيا Archeology يعنى دراسة كل ما هو قديم «The study of what is old» وهذا العلم يهتم بدراسة النمـــو الثقافى للانســـان «The culture development of man» ، وخاصة أساليبه الميدانية فى الحياة . ولهذا يقال ان الاركيولوجيين ليسوا الا جماعة من الأنثربولوجيين يهتمون بدراسة الانســـان القـــديم «Archeologists, a group of anthropologists interested in man past»
ولقد أصـــبح يقال فعـــلا وبحق ان لكل عـــلم اركيولوجيته الخاصـــة «Every science has its archeology» ولا مناص لباحثى علم الادارة العامة أن يبحثـــوا عن نصيبهم من هـــذا العلم ، ولا ينتظـــروا أن يجهد آخرون أنفســـهم ليقدمـــوا لهم ما يتســـق مع موضـــوعهم ، اذ يـــكفى على الأنثربولوجيين والآركيولوجيين ان يقدموا لهم المادة مشـــتملة على عديد من المظاهر التى تنفعهم وتنفع غيرهم ، وعليهم هم أن يســـتخلصوا منها ما يفيدهم ، ومـــا يتفق مع ما أصبح مستقرا فى أصول علمهم « المرجع السابق ص ٧ وما بعدها كما يرجع
«David L. Sills (Editor), International Encyclopedia of the Social, Sciences & the word archeology»

(٤) ويقول فى ذلك الدكتور عبد المنعم أبو بكر (الشرق القديم) أسطورة مليئة بالاسرار ، أخذ الناس ينسجون حولها أنواعا شتى من الخرافات والتخيلات ، تراكمت وترسبت على مر الســـنين حتى أصـــبحت علما على بلدانه . وظل الشرق غارقا فى ظـــلام دامس ، لا يعرف النـــاس عنه الا ما كتبه عنه ذلك النفـــر من الأغريق ، الذين خرجـــوا من بلادهم يتجولون فى ربوع الشرق القديم ، يدفعهم الى ذلك حب الاســـتطلاع من ناحية ، والبحث عن الأصـــول الاولى للحضارة الاغريقية من ناحية أخـــرى . وكل ماكتبه هـــؤلاء (أمثال هيرودوت وديودور الصقلى وسترابو) من معلومات ، مملوءة بالأخطاء ، بل والمغالطات التى تســـببت تارة من سوء الفهم ، وتارة أخرى عن جهل المصادر التى استقى منها هؤلاء معلوماتهم . ولعل هيرودوت (أب التـــاريخ) ، هو أحسن مثل يضرب لهذا النوع من المؤرخين ، فقد زار بلدان الشرق القديم حوالى عام ٤٣٠ ق.م ، ودون معلوماته التى حصل عليها ومشاهداته فى موضوعه ، من تسعة أجـــزاء حوت كلها من الاخطاء والمغالطات ، ما يجعلنا اليوم نكاد نرفض أكثر ماورد فى كتابه ، ونقبل بحذر البقية البـــاقية » « حضارة مصر والشرق القديم للاســـاتذة الدكاترة ابـــراهيم رزقانه ومحمد أنور شكرى وعبد المنعم ابو بكر وحسن أحمد محمود وعبد المنعم محمد حسنين ص ٢٥٣ » .

جادت بها المدارس الفكرية فى بلاد الشرق القديم، حيث ظهرت أقدم مدنيات العالم ، لأن وجودمدنية فى بقعة من الأرض ، يتبعه وجـود ادارة عامة زاهرة ، ساعدت فى خلق هذه المدنية .

ولقد كنا نود من بحاث الادارة العـامة فى الغرب وهم أصحاب علم حديث ، ولد بعد أن غزا انتاج الأركيولوجيين والأنثربولوجيين عقول المفكرين ، ألا ينزلقوا نفس المنزلق الذى انزلقه باحثو العـلوم الأخرى فى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ، الذين أهملوا ـ عن عمد ـ(١) فلسفات الشرق القديم وأحداثه العلمية ، لأنه اذا كان للأخيرين عذرهم ، لأنهم كانوا ينتظرون نتـائج بحوث الأثريين ، فليس للأولين نفـس العذر(٢) ، بعد أن زادت حصيلة المعرفة لبلاد الشرق القديم ، وخاصة عن أسـاليب ادارته للبشر ، مما لا يمكن أن يلتمس معه عذر لباحث يبحث فى اصول الفلسفة الادارية ؛ لأن مهمته أن يصل الى لب الحقيقة ، وأن ينبش عنها فى أى بقعة من الأرض ، ومع أى حقبة من الزمن. ومن هنا فقد برز فى الايام الأخيرة اتجاهات فى العلم الادارى الحديث تعطى عناية كبرى لأهمية نتاج الأنثربولوجيين والأركولوجيين ، لما وجده البحاث من افادة محققة ، فى مساعدة هذا النتاج لهم ، وهم يصعدون مدارج المعرفة فى عملهم(٣).

والحقيقـة تنطق أن الادارة العـامة ـ كموضوع ـ قد محصته الفلسفات المختلفة ، وأفاضت فى شرح مقوماته واعتنت به قبل أن يولد له اصطلاح ، لأنه ظاهرة تبدت للفلاسفة مع كل علاقة بين مواطن ومواطن ، وبين حاكم ومحكوم ، ولذلك وجدت ظواهره منذ تخاصم قابيل وهابيل على نفع الدنيا ، فكان من الضرورى وجود ثالث ، يبرز للمتخاصمين وجه العدل ، ويحضهم على سلوك طريق الخير ، ويصـونهم من التشاحن والبغضـاء ، ويهيىء لهم سبيل الرفاهية، ويحمى العلاقات فى المجتمعات البشرية من التدهور ، وهى مهـام أولية ، وضعت فى قائمة الادارة العامة حينما صار لموضوعها علم بين العلوم .

على أنه يجب أن نعترف هنا ، بأنه اذا كان الجديد من الفلسفات التى لهـا علاقة بالادارة العامة ، قد شغل أكثر علمائها ، فان قـديم الفلسفات ـ رغم اشـارتهم اليه واقتنـاعهم بأهميته ـ يحجمـون عادة عن الولوج اليه ، ربما خوفا من أن يشغلهم القديم عن الجديد ، وربما خوفا من أن يتوهوا فى متاهاته ، خصوصا والآراء فيـه تختلف وتحتدم ، والدراسات فيه تكثر وتتزايد ، وربما لسبب آخر ، والأسباب

---

(١) كتب شارل بريستد ابن المؤرخ العظيم جيمس هنرى بريستد «James Henry Breasted» ، أن والده حينما قرأ الكتب التى ألفها علماء الغرب لتثقيف الطلبة بتـاريخ الشرق القديم ، هاله أن هذه الكتب ماعدا اثنين أو ثلاثة، كادت تهمل الشرق اهمالا تاما ، وكأن الفضـل كله يرجع الى اليونان والرومان ، وأن الكتب التى وجدها تشير الى الشرق ، كانت كتابات مؤلفيها عنه قليلة ، وفيها الكثير من الغموض ، بل والاخطاء الصارخة وحينما كتب بريستد مذكراته اليومية فى ذلك التاريخ عن مؤرخى حضارات اليونان والرومان قال : « انهم يريدون قتـل حضارة الشرق عمـدا ، لأنهم يريدون اخفاء الحقيقـة » يرجع الى تقديم العـالم المصرى الأثرى الدكتور أحمد فخـرى لكتاب « تاريخ الحضـارات الشرقية» وهو ترجمة للفصول الثمانية الاولى من كتاب بريستد « انتصار الحضارة «The Conquest of Civilization»

(١)يقول برتراند راسل عن المادة العلمية ، التى أصبحت مهياة اليوم فى يد العلماء والفلاسفة من الزمن القـديم ، والتى لم تكن كذلك لدى علمـاء الأمس هـذا القـول « «Archeology, during the present century, has given us much more knowledge than was pos-sessed by our grandfathers» «Bertrand Russell, History of Western Philosophy».

(٢) وبالنسبة للادارة العامة ، بدأ علماؤهـا يوجهـون النظر الى ضرورة الاستفادة من هـذه الدراسات ، فمثلا نجد دوايت والدو عالم الادارة العامة الامريكى يذكر دراسى الادارة العامة ، بأنهم سوف يحصلون على استفادة حقيقية، اذا طالعوا بعض مؤلفات الانثربولوجيين المعنيين بالدراسات السلوكية ، ويشير عليهم بضرورة الاستفادة مثلا من كتابات ليون فستنجر Leon Festinger الخاصـة بدراسـة الاشاعة اصلها وانتشارها ، «A Study of a Rumour : Its origin and Spread» وكذلك يلفت نظرهم الى كتاب رونالد ليبت Ronald Lipitt عن ديناميكيات القوى «The Dynamics of Power» وكتاب لايتون A. H. Leaghton عن قيادة الرجال «The Governing of Men» وهو كتاب مستمد من الخبرة المستخلصة عن قيادة اليابانيين لبعض معسكراتهم ، وغير ذلك من المؤلفـات التى يمـكن الرجوع اليها ـ الى هامش ٥ ص ٥٧ ، ٥٨ من كتاب «Dwight Waldo, The Study of Public Administration»

عديدة ، ولهذا يحتاج الباحث فى قديم الفلسفات الادارية الى التدقيق الذى يشغل وقته ، ويملك عليه نفسه ، ويعيش معه زمنه . من هنا فكل باحث عن الظواهر الادارية فى مدارس الفكر القديم ، عليه أن يمشى بحذر ، حتى لا تغوص قدمه وهو يعبر ، فلا يتمكن من القفز الى الجديد الذى يبهر . ولا مناص لأهل الادارة العامة ، من ان يسلكوا هذا المعبر ، مهما تغاضوا عنه ، فكل أناس مطالبون بأن يحملوا عبئهم أولا ، ولا يحملوه لغيرهم ، ويكفى ان أهل التاريخ قد ضاقوا بما حملوا ، فقام بجوارهم من بحاث كل علم مؤرخين ، يؤرخون لتخصصهم ولا ينكرون فضلهم ، وغاية الأمر انهم لشواهد علمهم أكثر التصاقا ، وفى استنباط مايخصهم أشد انهماكا. ورحم الله أبى حسن الماوردى حينما قال « ان للعلوم أوائل تؤدى الى أواخرها ، ومداخل تفضى الى حقائقها فليبتدىء طالب العلم بأوائلها لينتهى الى أواخرها ، وبمداخلها ليفضى الى حقائقها، ولا يطلب الآخر قبل الأول ، ولا الحقيقة قبل المدخل . فلا يدرك الآخر ولا يعرف الحقيقة ، لأن البناء على غير أس لا يبنى ، والثمر من غير غرس لا يجنى (١) .

وقد تناولنا فى بحثنا الذى نشر فى العدد السابق تحت نفس العنوان « وقفة مع قديم الفلسفات فى الادارة العامة » بعض مظاهر الفلسفة الادارية الفرعونية وذلك من وجهة « الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى » . وقلنا انلنا فى الشرق فلسفات ومعارف بالنسبة للادارة العامة ، التى أصبحت الموضوع الرئيسى فىحياة الأمم واننا فى أبحاث متتالية سوف نتناول هذه النواحى .

وفى هذا البحث سنقوم بتحليل « جوانب الفكر الادارى » فى فلسفة العراقيين القدامى ، حيث تعتبر مع المدرسة الفرعونية القديمة متممة كانت لهم مدرسة ادارية ملحوظة هى فى نظرنا للثقافة الادارية التى بدت مبكرة فى أرض الشرق الأدنى ، ولسوف يكون مرورنا السريع على هذه الفلسفة ، بالقدر الذى يمكن أن يكشف لنا فيه البحث ، عن قيمة دورها فى تزويد ثقافة الادارة العامة بزاد حقيقى ، ساعد على نضج رسالتها.

وحينما نتكلم عن العراقيين القدامى يقفز الى الذهن كلمة لاتينية هى كلمة «Mesopotamia» وهى كلمة يونانية الأصل كانت مكونة من مقطعين «Mesopota'mia» ، وتعنى البلاد التى بين الانهار «between the rivers» . وقد أطلقها اليونانيون القدامى لتشير الى البلاد التى بهرتهم بمدنيتها ، والتى كانت تقع بين نهرى دجلة والفرات ، ثم استخدمها محدثو الجغرافيين، لتشير الى منطقة بلاد ما بين النهرين كلها ، التى تحد من أعلى بجبال أرمينيا ، ومن أسفل بالخليج الفارسى(٢). وحينما ترجمت الكلمة اللاتينية الأصل الىالعربية صارت تعنى بلاد ما بين النهرين « العراق القديمة » ، والتى يفضل البحاث العرب أحيانا أن يطلقوا عليها « بلاد الرافدين » .

ومن النادر أن يتكلم مؤرخو العلوم عن مدنية بلاد ما بين النهرين منفردة ، فلابد أن يجمعوا معها عند الحديث مدنية مصر الفرعونية ، باعتبار المدنيتين هما أقدم مدنيات العالم ، اللتين غذتا جيرانهما بالكثير من أصول المعرفة ، واللتين تمتد جذورهما الى أكثر منخمسة آلافسنة(٣) ،وكثيرا ما انشغل علماء التاريخ بمحاولة الكشف عن أى المدنيتين كانت أسبق من الأخرى ، وأيهما غذت

---

(١) هو أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى الشهير بالماوردى ، من فقهاء الشافعية ، وقد ولد فى البصرة وتولى منصب القضاء فى بغداد ، وتوفى عام ٤٥٠ هـ الموافق(١٠٥٨ م) وجاء قوله هذا فى كتابه «أدب الدنيا والدين » ص ٣٢ .

(٢) يرجع الى «William C. Morey and Irwin N. Countryman, Morey's Ancient People, p. 20.

(٣) وفى تقريظ فضل المدنيتين المصرية والعراقية القديمة يقول برتراند راسل » .
«Much of what makes civilization had already existed from thousands of years in Egypt and Mesopotamia, and had spread to neighbouring countries» «Bertrand Russell, History of Western Philosophy, p. 21»

الأخرى بالمعرفة، وتعصب للأولى أناس، وتعصب للثانية أناس ، وانتهى اغلبهم الى أن لكل مدنية خصائصها ، وان كلا منهما نبعت مستقلة فى بيئتها عن الأخرى(١) ، وأن ذلك قد تم فى زمن متقارب ، وان كلتيهما اهتدت الى الكتابة فى وقت مبكر ، فساعد ذلك أهلهما على تدوين أفكارهم، وتنظيم وترتيب نشاطهم الاجتماعى والسياسى والادارى ، واستخدم المصريون فى الغالب عند الكتابة أوراق البردى ، التى اهتدوا لصناعتها ، واستخدم أهل العراق فى الغالب الواحا من الطين ، الذى تكثر مادته فى أراضيهم ، فكانوا يكتبون عليها بآلة حادة تشبه المسمار ، ولذلك عرف خطهم بالخط المسمارى . ولقد ساعد على حفظ الواح العراقيين ، انهم كانوا يتركونها بعد الكتابة فى الشمس لتجف ، أو يحرقونها فى الأفران لتجمد ، وتصبح الواحا من الفخار يسهل حفظها ، وكانوا يعطون لكل لوح رقما خاصا فسمى اللوح بالرقم ، ومن هذه الالواح وصلت اغلب المعرفة التى يمكن من تحليل محتوياتها استخلاص جوانب الفكر الادارى فى فلسفة بلاد النهرين(٢) . ولابد لنا أن نقول هنا ، انه مازالت فى المتاحف الامريكية والأوربية آلاف من هذه الألواح ، لم تحلل معلوماتها بعد ، وكل يوم يعلن فيه عن جديد فيها ، سيزداد الباحثون فى ثقافة العراقيين القدامى معرفة على معرفة بتراثهم العلمى ، وسيهتدون أكثر من سابقيهم ، بأثر هذا التراث على الفكر العالمى المتمدين .

ويعتبر تنظيم الواح الطين فى دور السجلات والمحفوظات ، التى خلدها أهل بلاد ما بين النهرين ، سبقا فى الوعى الادارى ، فقد كانوا يحفظون هذه الألواح بطريقة منظمة ، بحيث يمكن أن نقول ان دراسة وسائل الحفظ بها ، تبرز لنا الأساس الأول الذى بنى عليه تنظيم الارشيف فيما بعد ، ولهذا يقال ان المصريين ، اذا كانوا قد اخترعوا الكتاب الذى كان يحتوى على عدة صفحات من ورق البردى ، فان العراقيين قد اخترعوا دور السجلات والمحفوظات(٣) .

وشىء آخر سبق فيه أهل بلاد ما بين النهرين العالم كله من ناحية الثقافة الادارية ، هو استخدامهم للتوقيعات التى كانت تتضمن الاقرار بصحة البيانات التى تحتويها الأرقام (الألواح) ولما شاعت الكتابة وقع كاتب اللوح بتوقيعه أسفل اللوح ، واذا كان البيان الذى يسجله يحتاج الى أكثر من لوح ، وقع فى أسفل الصحيفة الأولى بتوقيعه ، مع الاشارة بأن للبيان بقية ، وعادة كانوا يكتبون فى اللوح المنتهى مطلع السطر الأول من اللوح التالى ، أما اللوح الجديد الحاوى لتكملة البيان ، فكانوا يشيرون فيه الى أن بياناته مكملة لبيانات اللوح الأول ، وان دل هذا على شىء فانما يدل على أن أهل العراق القديم ، قد رتبوا منطقهم الادارى قبل أن يرتب غيرهم هذا المنطق(٤) .

ولا نخال ، ونحن نبحث فى جوانب الفكر الادارى عند العراقيين القدامى ، اننا بقادرين أن نتجاوز عن التقسيم التقليدى لمدينتهم ، الذى اتبعه المؤرخون وأخذ به علماء تاريخ العلم ، وهو أن مدنيتهم القديمة قد مرت بعصور ثلاثة زاهرة، وهى عصر السومريين «The Sumerians»

---

(١) يرجع الى بحث الدكتور أحمد فخرى فى « المجلة التاريخية المصرية » — المجلد الثالث — عدد أكتوبر ١٩٥٠ وعنوانه « الاتجاهات الحديثة فى المباحث التاريخية والاثرية الخاصة بالشرق القديم » .

(٢) يرجع فى ذلك الى كتاب الاستاذ ادوارد شيرا «Edward Chiera» الذى تناول موضوع الكتابة فى بلاد ما بين النهرين فى كتابه « لقد كتبوا على الطين «They wrote on clay» والذى نشره الاستاذ جورج كاميرون «George Cameron» وطبعته جامعة شيكاغو .

(٣) George Sarton, A History of Science, Volume I.

(٤) ولقد ساعد هذا التحوط الادارى علماء الآثار على أن يتتبعوا النص الواحد ، الذى كتب فى أكثر من لوح فى عدة متاحف ، اذ كثيرا ما كانوا يجدون جزءا من النص مكتوبا على لوح فى متاحف أمريكا ، بينما الجزء الآخر على الواح متفرقة فى متاحف أوروبا « يرجع الى «Edward Chiera, They Wrote On Clay»

وعصر البــابليين «The Babylonians» وعصر الاشـوريين » «The Assyrians» (١) .

أما السومريون الذين استوطنوا بلاد «سومر» التى كان موقعها الجغـرافى بين النهرين على مسافة قريبة من الخليج الفارسى ، فانه يغلب عليهم انهم لم يكونوا من القوم الساميين ، بعكس البابليين والاشـوريين الذين ثبت لهـم أصلهم السامى ، ويرجع المؤرخون مدنية السومريين الى عام ٣٠٠٠ ق.م ، ولكن مدنهم كانت بلا شك قد حققت تقدما فى الحكم قبل هذا التاريخ ، فهم بحق أول من اسسوا حكم المدينة الدولة ، التى اشتهر بها الاغريق بعد ذلك بكلمة (Polis) ذلك أن المدن السومرية الشـهيرة ، التى ذكرتها الآثار الكثيرة لبلاد ما بين النهرين ، امثال « كيش » و « الـوركاء » و « نفـر » و « لارسـه » و « أريدوا » و « لجش » و « أوما » و « تلو » كانت لها نظم من الحكم متقدمة ، ثم اطلال مدينة « أور » ، احدى مدنهم التى قيل انها مسقط رأس سيدنا ابراهيم ، قد كشفت الكثير عن نظم الحكم والادارة لأحقـاب متتالية لهـا . على أن من الثابت أن تاريخ السومريين بدأ يكون واضحا ومرتبا، منذ حكم ملكهم شروكين (سرجون ٢٦٣٧ـ ٢٥٨٢ ق.م)(٢) ، حينما أغار مع قومه الساميين آتين للمدن السومرية من أعلى الشمال ، حيث أقام مدينة « أكاد » احد أعماله الشـهيرة ، والتى منها اغار على المدن السـومرية فأمكنه أن يخضـعها لامرته وتكـونت دولة موحدة من المدن الواقعة بين نهرى دجلة والفرات ، عرفت لزمن طويل بدولة « سـومر وأكاد » ، وبهـذا الاسم سمى ملكهم .

ولا نحب أن نمر على الملك الأكدى مؤسس وحدة سومر وأكاد ، دون أن نذكر ، أنه ربما كان أول حكام العالم ، الذين برهنوا على أن الادارة تظهر فى كثير من الأحيان على أنها ملكة وفن ، لا تحتـاج لأكثر من موهبة وجـراة واقدام ، وقد يهبها الله للخادم ولا يهبها للسيد ، وانه ويل للسيد المتلاف من خادم ذكى متحفز ، فـكثيرا ما ينقلب عليه فيصبح السيد فى طى النسيان ، بينما يستولى الخادم على مقاليد الأمور . ولعل هذا واضح بالنسبة للملك سرجون الأكدى من الأثر الذى خلفه ، وتحدث فيهعن نفسه ، اذيقول (حملت بى أمى الوضيعة الشأن « يقال أنهـا كانت من أحط طبقات الشعب » واخرجتنى الى العالم سرا « فلقد كان مجهول الأم » ثم وضعتنى فى قارب من الغاب ، وأغلقت على بابه بالقار ، ثم نجانى عامل تمكنت بواسطته أن أصبح ساقيا للملك (كش) ، الذى اعجب بى ، وقربنى اليه، وما لبثت أن أصبحت السيد فى القصر ، وزاد نفوذى وقوى سلطانى ، ورأيت من واجبى أن أتسلم مقاليد الأمور فتخلصت من ملك (كش) ، وجلست الى العرش ، واصبحت الملك صاحب السلطان العالى) (٣) .

ولقـد كان أهم ما لفت نظر علمـاء الادارة العامة فى مدنية السومريين معبدهم الدينى ، الذى كان بمثابة مركز الاشعاع الفكرى الادارى عندهم ، وهذا مالاحظه والدو حينما قرأ كتاب تشيلد ، الذى وضعه بعنوان « ماذا حدث فى التاريخ » فقد راعه ادارة هذا المعبد ، وشـد انتبـاهه الى أن هؤلاء القوم كانوا ذوى ابداع ملحوظ فى أساليبهم الادارية ، وانهم كانوا يسعون دائما للأسلوب الأفضل فى الادارة . كما لاحظ أن هذه المعابد التى كان يديرها الكهنة ، لم تكن أماكن لعبادة الآلهة فحسب ، فلقد كانت تحتوى على مخازن للقرابين التى كانت تقدم للآلهة ، وهى ذات أنواع متعددة ، كما كان يتم من خلالها الاشراف على الأنشطة الهامة فى دويلة المدينة ، كتلك الخاصة برى الحقول وزراعتها ، وحصد

(١) F. Sherwood Taylor, Science Past and Present p. 5.
(٢) هذا هو التاريخ الذى أورده له جورج سارتون .
(٣) ورد هذا النص مترجما للعربية فى كتاب « حضارة مصر والشرق القديم » ص ١٨٧ .

المزروعات وشق الترع وتطهيرها . كما لاحظ والدو من قراءته لتاريخ السومريين ، أن هذه المعابد كانت تعج بعديد من المهن الصناعية ، كصناعة النسيج وحفر المعادن والصياغة ، كما كان يستخدم فى هذه المعابد ، أســاليب القيد الكتابى والمحاسبى وطرائق القياس والرياضيات التى نبغ فيها السومريون ، ابتغاء تحقيق الرقابة الفعالة على سير الأعمال ، ولضمان استمرار الادارة الحسنة ، وحتى تكون الآلهة — حسب اعتقادات السومريين — على يقين من أن كل شىء تم بترتيب جيد ، وفى نظام مرتب ، وهذا كله اكد لوالدو أن الســومريين قد زاولوا فى الواقع فن الادارة ، كأحســن ماتزاول ، وان تحليل النشــاط الادارى للمعــابد فى الدول السومرية ، يمكن أن يؤكد لنا العلاقة الوطيدة القائمة منذ القدم بين علوم الاجتماع النظرية التى منها علم الادارة العامة ، وعلوم الطبيعة الحية وغير الحية .ويبرز لنا والدو نقطة هامة فى ختام حديثه عنادارة المعبد السومرى ،وهى أن تاريخ الادارة العامةمازالغير مكتوب، وان كانتخطوطه العريضة فى مدنية الغرب أصبحت واضحة(١).

«The history of administration as such, remains for the most part unwritten, though in Western civilization its main outlines are clear».

وهذا المعبد الذى أذهل الاداريين ، والذى ظل مصدر الالهام فى فلسفة العراقيين القدامى، كان هو فى الواقع المقر الرسمى للحكومة ، وظل كذلك على طول عصور بلاد ما بين النهرين ، وكان يعتبر مقر الآلهة ، وتقام داخله الصلوات لهم ، وتنشد فيه التراتيل لأجلهم ، ويتوجه الناس اليه عراة الا فيما يستر عوراتهم ، حفاة اظهارا لتقديسهم لارضه ، وذلك ليقدموا القرابين فيه لاله المدينة ولغيره من الآلهة التى كثر عددها عند الســومريين ، وذلك تقــربا منهم ، واستدرارا لعطفهم ، حتى يمنحوهم الخير ، ويبعدوا عنهم قوى الشر .

وكان يقيم فى المعبد حاكم المدينة ، باعتباره وكيل الهــها ، ونائبــا عنه فى ادارة البشر ، وباعتباره أيضا كبير الكهان الذى يدير أمــور الآلهة ، كما كان يقيم فيه الــكهان الذين كانوا يمثلون الطبقة الارستقراطية بين الناس حيث كانوا قمة الهيئة الوظيفية الحكومية .

ولقد كان يشير المعبد السومرى فى ثرائه وعزته — على وجه العمــوم — الى قوة الحــكومة ، وقدرتها على حفظ الأمن ، ومقدرتها على رعاية أهل المدينة ، فاذا افتقرت موارده وهان على الناس أهله، دل ذلك أيضا على ضعف الحكومة، وعدم قدرتها على الاحتفاظ باستقلال دولة المدينة. ولهذا كان هناك تركيز على أن يصان المعبد من هجمات المغيرين ، لأن سقوطه فى يدهم ، كان يعنى سقوط حكومة المدينة ، وضياع استقلالها. ولذلك كان يبنى المعبد فى وسط المدينة ، ويحاط بالأســوار الضــخمة التى تفصــله عن باقى اجزائها . وكان يعلوه برج ، هو الذى أطلق عليه علماء الآثار كلمه (زاقورة) (٢) . وعمد السومريون الى أن يبنوا البرج من ثلاث طبقات، زيدت الى سبع فى عهد الأشوريين ، وكان يصعد الى كل منها بسلالم تتصاعد ببناء البرج مائلاالى الداخل ، بحيث يتخيله الرائى فى ميله ، وكأنه يشبه الهرم ، أو على رأى السومريين يشبه فى علوه الجبل ، حيث كانوا يسمونه (بيتالجبال)(٣)، وفى تعليل لماذا صمم المهندس السومرى الزاقورة على هذا الشكل ، يقال ان الانسان السومرى عادة كان يتخيل وهو يصعد البرج ، انه يقترب فى علوه الى اله السماء آن (Ann) الذى

---

(1) «Waldo, The Study of Public Administration, p. 15; and See also in V. Gordon Child's book «What Happened in History», the chapter of the Urban Revolution in Mesopotamia.

(٢) يقرأ على سبيل المثال عن زاقوره « أور » فى كتاب
Sir, Leonard Wooley, Us Excavations Vol. 5, The Ziggorat and its Surrounding»

(٣) James Henry Breasted, The Conquest of Civilization

كان له مكانة عليا فى عقيدة السومريين الدينية، وبذلك يمكن أن يحميه قربه اليه من عوامل الدهر وغدرات الزمن(٢) .

والحقيقة أن الكلام عن الآلهة السومريين ، يجب أن يكون جنبا الى جنب مع الكلام عن فلسفة الادارة عندهم ، لأن الادارة عندهم كانت — بكل ما تعنى كلمة تيوقراطية (دينية) من معنى — ادارة تيوقراطية . واذا كانت الادارة التيوقراطية هى الطابع الغالب للادارة العامة فى جميع المدنيات القديمة ، الا أن البحث فى العقائد الدينية لبلاد ما بين النهرين ، يمكن أن يتضح لنا منه الكثرة الغالبة للآلهة الذين دان العراقيون القدامى لهم ، والذين اعتقدوا أنها السبب فى ازدهار أى نوع من أنواع النشاط ، سواء كان نشاطا سياسيا أو اداريا أو اجتماعيا أو علميا ، كما حملوها سر انهيار أى نشاط منها أو عدم تحقيقه لاهدافه ، ولعل فى هذا كان يكمن السبب الرئيسى فى تقديسهم لمعبد المدينة ، وللنشاط العام الذى يؤديه ، ولعل هذا هو أيضا الذى صبغ مدنية بلاد ما بين النهرين فى كل عهودها بالطابع السومرى ، فظلت كما يقول سارتون سومرية الطابع على طول مراحل تطورها(٢) .

ولم يترك السومريون ظاهرة من ظواهر الطبيعة لم يحددوا لها الها(٣) ، كما لم يتركوا مدينة لم يحددوا لها الها ، وكذلك كان الحال مع كل قرية ، وكل جماعة ، بل ولكل أسرة كان لها اله بل لكل فرد كان له اله معين يرتبط به ، ويعمل على ارضائه بتقديم القرابين له فى معبد المدينة ، حتى قيل أن باحثا أراد أن يحصى عدد الالهه السومريه ، فوجدهم نيفا وخمسة وستين الف اله(٤) .

وكثرة الآلهة عند العراقيين القدامى دليل أيضا من ادلة وعيهم الادارى المبكر ، فقد كانوا أول أناس فكروا بجد فى تعليل سر الحياة . كانوا يبحثون عن الأسباب التى من أجلها جاء الانسان الى الدنيا وعن أصل خلقه . كانوا يسألون أنفسهم دائما : لماذا جاءوا ؟ والى أين يتجهون ؟ ومن الذى يسيرهم ؟ وأى قوى تؤثر فى حياتهم ؟ وقادهم البحث فى أصل نشأة الدنيا الى أن يقدموا لنا تاريخهم الميثولوجى الادارى الطويل ، الذى صاغوه فى ذلك الاثر ، الذى يرجع علماء الأثار تاريخه الى عام ٢٠٠٠ ق. م ، والذى تحدث فيه السومريون عن تاريخهم الطويل فى الحكم والسياسة والادارة ، كما تحدثوا فيه عن طوفان أغرق بلادهم، ويرجح المؤرخون أنه طوفان نوح ، وذكروا فى هذا الأثر ، أنه قبل هذا الطوفان ، كان لهم ملوك توارثوا الحكم واحدا بعد الآخر ، وحكم كل منهم لبضعة آلاف من السنين ، ثم يتحدث الأثر بعد ذلك عن الملوك الذين أعقبوا الطوفان ، ويفيض فى الحديث عنهم (٥) .

---

(١) دكتور رشيد الناضورى ، « المدخل فى التطور التاريخى للفكر ادينى » ، ص ٤٧ .

(٢) ويقارنها سارتون بالمدنية الغربية التى ظلت (اغريقية — لاتينية) فى طابعها حتى اليوم ، وبالمدنية اليابانية التى ظلت صينية فى طابعها حتى اليوم .

(٣) ونلاحظ فى عقيدة السومريين الدينية انهم آمنوا بالسماء فرمزوا اليها بالاله آن Ann كما ذكرنا ووجدوا فى الهواء والجو قوة فعالة فى حياتهم ، فعبروا عنها بالاله انليل (Enlil) ، الذى نجح عندهم فى الاستحواذ على السيادة بين الآلهة ، بما احتواه بين يديه من الصفة الخيرة الهادفة لخدمة الانسان السومرى فى جميع أطوار حياته ، وخاصة ماكان منها ملتصقا بالزراعة ، وكذلك الصفة الشريرة ، وذلك عندما ينقلب حاله ، فيصبح الهواء لا أكثر من زوابع وعواصف تفتك بالحرث والنسل ، ثم رمزوا للماء والارض والعالم السفلى بالاله انكى (Enki) ورمزوا للأمومة والانجاب بالاله ننحر ساج «Ninhursag» ورمزوا للقمر بالاله نان (Nanna) ، وللشمس بالاله اوتو «Uto» ، والحب بالالهة انانا «Manna» ، التى سميت فى العقائد السامية بعد ذلك بالالهة عشتار «Ishtar» وعموما يرجع الى هذه الالهة فى كتاب « المدخل فى التطور التاريخى للفكر الدينى » ، ص ٥٦ وما بعدها .

(٤) « حضارة مصر والشرق القديم » ص ٢١١

(٥) Georg Sarton, A History of Science Vol. I.

وتنبئنا أساطير السومريين بأن الطوفان الذى يتحدثون عنه قد تم بناء على قرار من الجمعية العمومية للآلهة ، فقد كانوا يتصورون أن الآلهة تجتمع على مثل هذه الهيئة للبت فى المسائل الخطيرة ، ولقد أريد من وراء اصدار مثل هذا القرار افناء البشرية كلها ، لأن العالم فى نظرهم كان خيرا عند نشأته ثم انحدر ، وأنه أخذ يتدهور من سيىء الى أسوأ . وتستطرد أسطورة الطوفان ، فتذكر أن قرار مجمع الآلهة لم يكن بالاجماع منهم ، وأنه كان يوجد ملك صالح يدعى زيوسدرا (Ziusudra) علم بهذا القرار الخطير ، فاذا به يعمد الى بناء سفينة كبيرة ، أنقذته هو ومن معه من الغرق (١) .

وعموما فان دراسة ظروف هذا الطوفان ومسبباته ، يجب أن تأخذ حقها فى الدراسة الادارية ، اذ تبرز نهاية مجتمع بشرى كان قد فسد فى ادارته ، ولا رجاء فى اصلاحه ، واقامة مجتمع بشرى جديد مبنى من الصفوة ، المأمول منهم حسن الادارة .

ولقد ثبت أمر الطوفان فى الكتب السماوية ، فجاء ذكره فى التوارة « ولما كان نوح بن ست مائة سنة صار طوفان الماء على الأرض »(٢) ، ثم تؤكد التوراة بعد ذلك أن الطوفان ظل أربعين يوما على الأرض ، ثم يتحدث كثيرا فى مواقع متفرقة .

ولا يفوتنا أن هذا الطوفان قد ثبت أمره فى القرآن الكريم ، « ولقد أرسلنا نوحا الى قومه فلبث فيهم ألف سنة الا خمسين عاما ، فأخذهم الطوفان وهم ظالمون ، فأنجيناه وأصحاب السفينة ، وجعلناها آية للصالحين » ثم تأتى سيرة نوح كثيرا فى آيات القرآن الكريم(٣) .

وعلى قدر ما فى قول السومريين فى أن طول المدة التى كان يعيشها حكامهم قد ثبتت صحته ، بدليل أن القرآن الكريم يذكر أن نوحا ظل ٩٥٠ عاما (ألف سنه الا خمسين) بين قومه ، الا أن المشكوك فيه أن هناك حكاما للسومريين ، حكموا مدنهم قبل الطوفان ، لآلاف السنين كما ذكرت مخلفاتهم . اذ أن هذا لا يتفق وما رواه بن كثير فى قصص الأنبياء ، بأن مولد نوح كان بعد آدم بمائة وست وعشرين سنة(٤) . وعموما فان مايمكن أن نستخلصه من هذا بالنسبة لجوانب الفكر الادارى فى فلسفة العراقيين ، أن بلادهم كانت أولى البلاد التى انصاعت لحكم الملوك منذ بدء الخليقة . ويعنى ذلك ، أن الادارة العامة قد برز نشاطها فى أرض العراق ، قبل اى بقعة فى العالم ، لأن نوح الذى تدور حول سيرته وقصته الطوفان ، ينحدر من صلبه أجناس العالم كلها ، اذ تنسب جميعها — كما ذكرت التوراة — الى أى من أبنائه (سام وحام ويافت) . وعلى ضوء هذ التقسيم للاجناس ، سار علماء اللغة فى تقسيم اللغات الى مجموعات متقاربة فى اللفظ والقواعد والتركيب، اعتمادا على نفس تقسيم الاجناس(٥) . ولهذا فاذا أراد باحث للادارة العامة أن يبدأ بدراسة أصولها الأولى ، فلا غنى له من البدء من عندتقسيم الأجناس ، أومن عند تنوع اللغات، لان تجمع الاجناس هو الذى قاد الى قيام الحكومات ، كما أن اى نشاط ادارى لا يمكن أن

---

(١) دكتور رشيد الناضورى « المدخل فى التطور التاريخىللفكر الدينى » ، ص ٥٨ وما بعدها .

(٢) سفر التكوين « الاصحاح السابع » .

(٣) ان الآيات القرآنية التى تحدثت عن نوح كثيرة ، وهىتجمع على أن قوم نوح كانوا قوما فاسقين ، وان نوح ارسل لقومه نبيا ، يهديهم الى الطهر وعبادة الله الذى لا اله غيره ، ويحذرهم من عذاب يوم عظيم ولكنهم كذبوه ، فاصطفى الله من ذريه آدم من حملهم نوح معه فى السفينة ، واغرق باقىالقوم الظالمين ، الذين لم يستسلموا لنصح نوح عليه السلام « يرجع الى سورة الاعراف ، وسورة هود ، وسورة المؤمنون،وسورة الفرقان وسورة الذاريات ، وسورة الحديد » .

(٤) قصص الانبياء للامام أبى الفداء اسماعيل محمد بنكثير—تحقيق الاستاذ مصطفى عبد الواحد — الجزء الأول ص ٧٥ وما بعدها .

(٥) دكتور عونى عبد الرؤوف ، « قواعد اللغة السامية »،ص ٣ وما بعده .

يبرز بلا لغة يتفاهم بها الذين يديرون والذين يدارون . وصفوة القول ، ان الباحث الادارى سوف يلمس كلما تعمق فى بحث تراث السومريين ، أن ينبوع الادارة العامة ، قد انبثق بالفعل من عند العراقيين القدامى .

واذا تركنا السومريين حيث رووا منطقة بابل القديمة بفكرهم الناضج وخيالهم الواسع ، وهى المنطقة التى أطلق عليها التوراة اسم « سهل شنعار » ، قبل أن تقفز مدينة بابل الى قمة المجد الادارى والسياسى ، وقبل أن يعلو صوتها على صوت « أور » و « ولكش » و« سومر » و «أكاد» وغيرها من الدويلات السومرية ، وسوف تطالعنا مدرسةحمورابى الاداريه ،التى يمكن أن نسميها، دونمحاباة لأرض العروبة وأوطانها ، المدرسة الادارية الأولى فى عالم الاصلاح الادارى ، واذا قيل ان للاصلاح الادارى رسلا ، فلعل حمورابى بين كل ملوك العالم القديم ، كان الرسول الأول للاصلاح الادارى فى العالم .

والحقيقة أن جوانب الفكر الادارى فى فلسفة حمورابى ، لم تأخذ وضعها فى العلم الحديث الا من قريب ، ذلك ان قبيل عام ١٩٠١ كان المنقبون عن مدنية بلاد ما بين النهرين ، منهمكين فى دراسة الاثار الأشورية ، لأنها هى أول ما كشفت عن نفسها للمنقبين ، فكانت ثقافة العراقيين القدامى تعنى عند علماء التاريخ والآثار جوانب الفكر الاشورى ، ولهذا أطلقوا على الباحثين فى حضارة بلاد ما بين النهرين اسم « الاشوريين » « «Assyriologists» فلما غمر تشارلس ليونرد وولىالعالم بالمعلومات التى كشفت عن حضارة مدينة « أور » ، جذب الأنظار الى هذه المدينة، التى احتلت مكانا ملحوظاعند بحوثرجال الآثار . وفىخلال الأخبار المبهرة عن «أور» وباقى الدويلات السومرية التى بدأت تتزاحم أخبارها على أهل التاريخفى أواخر القرنالتاسع عشر، اذا بحدث مفاجىء فى عالم الآثار ، يشد أذهان الباحثين عن أصل المدنيات القديمة ، فيجعلهم يركزون اهتمامهم بمدينة بابل ، تلك المدينة التى تعنى تسميتها كما يؤكد المؤرخون «بوابه الله»(١). فيأخذ العلماء حينئذ فى تتبع كل دقائق نهضتها الدينية والسياسية والادارية . هذا الحدث كان عثور عالم الأشوريات الأب جان فنسنت شيلفى بلدة « سوسه » بايران ، أثناء تنقيب البعثة الفرنسية عام ١٩٠١/١٩٠٢ برياسة جان دى مورجان ، على قطعة الحجر الديوريت الأسود ، المحفوظة بمتحف اللوفر الآن ، والبالغ طولها ٢ر٢٥ مترا ومحيطها من القاعدة ١ر٩٠ مترا ، وهى الأثر التى دون عليه حمورابى قانونه(٢) .

ويقرأ المستكشفون قانون حمورابى مادة مادة ، ويقارنونها بما اهتدوا اليه من آثار أخرى، فيحكمون بأن الأثر الذى حواها يعتبر أهم أثر ظهر ، وينم فى وضوح عن جوانب الفكر العراقى القديم . ولم يظهر حتى وقتنا هذا أثر آخر من

---

(١) ل . ديلابورت ، « بلاد مابين النهرين » ، ترجمة الاستاذ محرم كمال ومراجعة الدكتور عبد المنعم أبو بكر ص ٧٥ .

(٢) يرجع الى المرجع السابق ص ١٠٨ كما يرجع الى
«A New Survey of Universal knowledge, Encyclopedia Britanica, Volume II «Hammurabi Code»»
وقد توفر الأب شيل على دراسة نص هذا القانونوترجمته الى الفرنسية ، يرجع الى Jean Vincent Scheib «Mémoires de la Délégation en Perse» كما قام بترجمة هذا النص الى الانجليزية الاستاذ «Theophile J. Meck» ونشره له بريتشارد ضمن « مجموعة نصوص الشرق الادنىالقديم » ، يرجع الى «James B. Pritchard, Ancient New Eastern Tex ts» ويرى المؤرخون ان نص ميك هوأحدث وأوفى النصوص « دكتور أحمد فخرى ــ دراسات فى تاريخ الشرق القديم « ص ٦٢ » ولقد توفر على دراسة مواد القانون مجموعة من الفقهاء تناولت شرحها والتعقيب عليها فى مؤلفات لها قيمتها فى عالم القانون نذكر منها علىسبيل المثال: «D. J. Visence, The Laws of Hammurah وكذلك : «G. R. Driver and J. C. Miles, The Babylonian laws» كما أن جامعاتكثيرة فىالعالم قداهتمتبهذا القانون ، وفى مقدمتها جامعة برينستون فى أمريكا Princeton University وجامعة لندن ، التى قامت بين معاهدها معاهد متخصصة للدراسات الشرقية والافريقية «School of Oriental and African Studies».

آثار المدنية ، يفوق ما احتواه هذا القانون ، ولهذا نجده يخلد — لقيمته الكبرى وبالغ أهميته — اسم الملك حمورابى . وزاد فى تخليد اسم هذا الملك ما تكشف بعد ذلك للمنقبين عن سيرته ، من وجود مجموعة من الخطابات الادارية خاصة به ، لم تقل فى قيمتها وأهميتها فى عالم الحكم والادارة عن قانونه (١) . وكذلك ظهر للباحثين ما قام به هذا الملك من اصلاحات دينية فى مدة حكمه — التى يقال أنها قد طالت حتى بلغت الثلاثة وأربعين عاما (٢) — ساعدت هذه الاصلاحات أيضا على شهرته ، كما أضفت على اسمه نوعا من الأهمية الخاصة ، لما كانت تكتسبه العقائد الدينية من أولوية فى مظاهر التفكير العام فى بلاد ما بين النهرين . لهذا تكاد تغلب سيرة البابليين فى الدراسة الحديثة على كل عصر آخر من عصور بلاد ما بين النهرين ، كما أصبح من المؤكد أن سيرة البابليين ، لا يمكن أن تذكر ، دون أن تذكر سيرة الملك حمورابى ، لأنه سدة عصرهم ولحمته . ومن هنا فان المدرسة البابلية الادارية ، التى سوف نراها وهى تصقل لنا موضوع الادارة العامة ، وتسوى لنا بنانه ، بما فرضته من قواعد القصاص الصارمة فى تشريعاتها ، تعنى بكل وضوح وتأكيد أنها مدرسة حمورابى الادارية .

واذا حاولنا أن نتعمق فى السر وراء هذه الهالة الكبرى ، التى اعطاها العلماء لقانون حمورابى فلا بد لنا أن نقول بأن قواعد قانون حمورابى ، قد برزت لنا على غير المخطوطات السومرية ، فكانت غير مشوشة بأساطير الخيال ، وغير متحدثة عن الملاحم التى صورت لنا أصل الخليقة ، والتى اعتنى السومريون أن يحكوا لنا فيها عن كثير من معارك الالهة وانتصاراتها وانهزاماتها ، وهو الأمر الذى يلمسه بوضوح كل من حاول أن يحلل جوانب الفكر السومرى ، اذ كثيرا ما كان يختلط فيها الواقع بصور من الخيال ، فيصعب عند مطالعتها تخليص الواقع من الخيال ، كما انه يصعب على الباحث ابعاد الخيال عن الواقع ، لأن كليهما احتواهما اطار من المعرفه متكامل ، وفق ثقافة العصر الذى صيغت فيه(٣) . من هنا كان أثر حمورابى الذى احتوى قانونه بلغة سهلة ، وبألفاظ محددة ، وبعيدة كل البعد عن اى خيال ، ذات قيمة مفيدة لدارس الادارة العامة ، لأن الادارة العامة بلا قانون يسندها ، ينقصها الكثير من الترشيد .

وليس هناك من شك أن أول ترشيد للادارة العامة انما يجب أن يتم أولا من نقطة تبصير الناس بأخطائهم وذلك بأن تكون المادة القانونية فى متناول أيديهم وهذا لا يتم الا بتدوين القانون المطبق عليهم . ثم بعد أن يحدد للناس العقاب

---

(١) نشر هذه الرسائل الاستاذ ليونارد كنج فى كتاب بعنوان « رسائل ونقوش حمورابى » يرجع الى
Leonard W. King, The Letters and Inscriptions of Khammurah ing of Babylon

(٢) يرجع المؤرخون تاريخ بدء حكم حمورابى الى عام ١٨٩٨ أو ١٩٠٠ ق.م وهو التاريخ الذى انتهى اليه ليونرد كنج (المرجع السابق) . ولكن بريتشارد يحدد مدة حكمه بين عامى ١٧٢٨ ، ١٦٨٦ بينما يرى ديلابورت أن حمورابى بدأ حكمه عام ٢٠٠٣ ق.م Delaporte, Le Proche Orient Asiatique p. 30 ، فى الوقت الذى يرى مورتجات «Moortgat» أن حمورابى اعتلى منصة الحكم عام ١٧٢٨ أما أولبريت (Albright) فيرى أن ذلك كان عام ١٨٠٠ على أن التاريخ الذى يفضله أكثر المؤرخين هو التاريخ الذى انتهى اليه بريتشارد بأن مدة حكم حمورابى كانت بين ١٧٢٨ ، ١٦٨٦ وان كان علماء الانسكلوبيديا البريطانية يرفعون المدة بدلا من ٤٢ عاما لتكون ٤٣ أى من عام ١٧٢٩ الى عام ١٦٨٦ « الانسكلوبيديا البريطانية جزء ٢ ص ٤٠ » .

(٣) لنأخذ مثلا لذلك أسطورة « دلمون » أو كما تسمى « أسطورة الفردوس السومرى » ، والتى تحكى لنا عن ظهور الاله أنكى وزوجته الالهة نينهر ساج ، باعتبارهما الزوجين الوحيدين فى هذه الأرض ، وحيث تسترسل الاسطورة فى سرد قصة حياتهما على أرض « دلمون » ، التى لم يتعرف عليها حتى الآن بحاث التاريخ ، ويغلب ظنهم أن « دلمون » هذه هى جزيرة البحرين فى الخليج العربى حاليا « يرجع الى «S. N. Krammer, The Indus Civilization and Delmon, the Paradise land»
واذا كان قانون حمورابى قد خلا من الاسلوب الاسطورى الخيالى ، الذى كان يلازم بلاد ما بين النهرين ، الا أننا يمكن أن نقول انه ترك هذا الاسلوب للملاحم الأدبية ، التى تكفلت به ، كملحمة الخلق الأولى التى أعلنت من قيمة الاله مردك (Morduk) اله مدينة بابل ، وكملحمة « جلجميش » ، الذى مثلته الملحمة وهو يجمع فى شخصيته بين البشر والالهه « ثلثه انسانى وثلثاه الهى » يرجع الى التطور التاريخى للفكر الدينى ص ١١٧ وما بعدها .

عن الافعال الضارة بالمجتمع ، حينئذ تقام الاجهزة التى تدفع بالقانون الى التنفيذ ، وتلك التى تطابق التشريع بالتنفيذ ، وهى التى ستكشف اذا كان المنفذ قد سلك الصراط المستقيم ، أو انه افتأت على حقوق الناس وجـار عليهم ، وكل هـذه الأجهزة التى كانت تشرع ، والتى كانت تحرس المجتمع وفق قواعـد التشريع ، والتى كانت تفيض على المخالف ، والتى كانت تحقق معه ، والتى كانت تحكم عليه ، بل والتى كانت تربطه بعقائده الدينيـة ، جميعها كانت تنطوى قديما تحت ثقافة الادارة العامة ، ذلك ان الأمور لم تكن متشعبة فى الأزمنة القديمة لدرجة تحتم الفصل بين السلطات ، لأن السلطات نفسـها لم تكن قد حددت اذ كانت كلها فى يد الحاكم ، الذى كان ينوب عن اله المدينة فى كل امورها ، كما كانت كل الأمور توكل الى معاونى الحاكم ، لهذا كان الاصلاح التشريعى الذى جاء به حمورابى هو أول مهمة لصور الاصلاح الادارى فى العالم القديم .

وحقيقـة أن تشريـع حمورابى لم يخرج من الفراغ ، فقد سبقه كمـا يؤكد الكثيرون بعض تشريعات كانت ذات أهميـة فى تكوين فلسـفة العراقيين القدامى ، مثال ذلك تشريع « أورنامو » «Ur?Nammu» وهو الملك الذى أمكنه ان يعيد لمدينة « أور » مجـدها الذى كان قد انـزوى فى عهد ملوك سـومر واكاد ، والذى أمكنه أن يخضع بلاد « سومر » لامرته ، ويكسب لمدينة « أور » من جديد سيطرة على عديد من المدن السومرية ، وذلك فى الفترة الأخـيرة من وحدة سومر واكاد ، وذلك قبل قيام مملكة بابل . كما كان هناك قانون « لبيت ـ عشتار «Lipit-Ishtar» (١) الذى دون باللغة السومرية ، وكان أقدم بلاشك من قانون حمورابى ، كما كان هناك لكل مدينة عرفها القائم ، الذى كانت تحكم بمقتضاه . وهذا كله واضح فى الآثار التى خلفها السومريون ، ولكن الذى يكتب حقيقة لحمورابى ، أنه أمكنه أن يجمع بين أغلب الأعراف التى كانت سارية فى بلاد ما بين النهرين ، بما فيها من متناقضات ، وبما حوته من عادات شاذة أحيانا ، وبما تشبعت به من خيال واسع ، وبما تكبلت بـه من صنوف السـحر والتنجيم التى سـيطرت على العقائد الدينية الموروثـة ، والتى تداخلت مع طبـاع الناس ، وتحكمت فى توجيه فلسفاتهم(٢) ، فتمكن

---

(١) يرجع الى S. N. Kramer, Ur-Namma Law Code

يرجع الى F. R. Steele, The Code of Lipit — Ishtar

(٢) ولقد كان تأثير السحر قويا على ثقافة السومريين ، وبقيت آثاره على طول عصور بلاد ما بين النهرين . ولقـد كان الكهنة يعلمونه لأولادهم بمدرسة المعبد ، لان الانسان عندهم لم يكن ينجو من عالم الرذيلة ، ويدخل عالم الفضيلة ، الا اذا لجأ لبعض عمليات السحر . وتمتم ببعض التعاويذ ، التى كان يقال بأن الكهنة قد تعلموها من الاله «انكى» ولهذا كان الكهنة اما أن يتخصصوا فى التراتيل التى ينشدونها للالهة فى صلواتهم ، أو فى تلاوة التعاويذ وعمل التمائم التى تكفل للانسان حياة رغدة فى الدنيا . ولهذا لم يكن الخوف من العقاب فى الآخـرة بعد الممـات ، هو المسدد لخطـى العراقيين القـدامى ، بل كان تطلعهم لضمان الراحـة فى الحياة الدنيا ، هو الذى يلجئهم الى العبـادة والتقرب من الالهة .

وكان أثر ذلك أن لعب قارئو المستقبل دورا هاما ورئيسيا فى نشاط الادارة العامة فى المجتمع السومرى ، وذهبوا مذاهب شتى فى العرافة والتنجيم بالاحداث ، سواء بالنسبة للناس أو بالنسـبة للدولة . كانوا يفسرون الأحداث المقبـلة من انتشـار نقطة من الزيت يضعونها على سطح كوب مملوء بالماء ، أو من تفحص كبد حيوان مضـحى به ، أو من الـولادات الغريبة فى الانسان والحيوان ، أو غير ذلك من الظواهر ، وبهذا سيطر الكهنة سيطرة تامة على أوجه النشاط العام . وحتى الطب صار فى مدة السومريين وفى أزمنة لاحقة طبا كهنوتيا ، لان علامات الصحة والمرض عند الناس والحيوانات كان يذهب فيها المنجمون مذاهب شتى ، فأرجعـوا أغلبهـا لرضاء الالهة أو غضبها ، ولهذا اختلط المـرض والرجس والاثم مع بعضها فى عقل المريض والكاهن والطبيب ، فاشتغل الطبيب بمهنة الكاهن ، واشتغل الـكاهن بمهنـة الطبيب (الباطنى) ، حتى قيل ان الطب كان فى بلاد ما بين النهرين طبا كهنوتيا لان المرض كان فى الغـالب يرجعونه الى عين شريرة أصابت المريض » يرجع الى

a — George Sarton, A History of Science
b — James Breasted, The Conquest of Civilization
c — Albrech Geotz, Old Babylonian Texts.
d — Leonard King, History of Summer and Akkad.

أن يخلصها من أغلب شوائبها ، وصاغ لجميع البلاد التى خضعت لحكمه قواعد قانونية مكتوبة ، حلت محل عرف كل بلد ، وأمكن بذلك أن يضع حدا للصراع العنيف الذى كان قائما بين الملك والكهنة . ثم أن حمورابى عقب اصدار تشريعه الحاوى الجامع لصور الحياة المختلفة فى تقنين موحد ، اقام محاكم مدنية لتطبيقه . ففصل بذلك كما يقول فقهاء القانون بين السلطة الزمنية والسلطة الدينية ، اذ قام قضاة لهذه المحاكم ، عملوا جنبا الى جنب مع الكهان ، وادى ذلك التطور الى انفصال القانون عن الدين (١) .

والذى جعل لقانون حمورابى أهمية ملحوظة ، أنه دونه ونشره على الناس ، وطالبهم بأن ينسخوه على الواح الطين ويحفظوه ويحافظوا عليه ، فظهرت له صور عدة فى مخلفات البابليين ، وبذلك لم تعد قواعد قانونه سرا لا يعرفه الا الكهنة ولا يطبقها غيرهم ، كما هو الأمر المتبع بالنسبة لقواعد الأعراف ، التى كانت تطبق فى مدن بلاد ما بين النهرين ، سابقة على قواعد قانون حمورابى ، ولهذا انتشرت الثقافة القانونية بين عمال الادارة العامة ، وكان هذا عاملا هاما من عوامل التغيير الذى عاصر موكب حمورابى .

ولقد عاش حمورابى زمنا طويلا وهو يزاول الحكم ، ولم يحاول أن يزج بنفسه فى حروب تشغله وتضيع عليه وقته ، كما يفعل المتطلعون من العظماء ، الذين لاهم لهم الا أن يفرضوا أسمهم على التاريخ ، دون أى اعتبار لأى خسائر قد تنتج عن دفع دولهم الى أتون الحرب ، كان يمكن تفاديها . فنجده يبدأ أولا بالاصلاحات الداخلية ، فيعمل منذ البدء لأجل رفاهية شعبه، فيصبح بذلك بكل ما تعنيه الادارة العامة الحديثة من معنى ، رجل دولة اكثر منه رجل حرب

«He was even greater as a statesman than as a warrior king»

فلقد قام أولا بتنظيم أعمال الرى ، أهم نشاط للادارة العامة فى بلد زراعى ، فشق الترع والقنوات ، وهذب من مجرى الفرات ، وعمل شبكة عظمى لرى الأراضى . ثم أقام المخازن العامة ، وخزن فيها الحبوب اتقاء من أى مجاعة ، كما عبد طرق المواصلات لتسهيل أعمال البريد ، وادخل كثيرا من التحسينات على طرائق ادارة الاعمال التجارية والمالية ، وأجرى اتصالات كثيرة مع الدول المجاورة ، وأقام بينها علاقات طيبة(٢) لدرجة أن قيل أن لغة الادارة العامة البابلية ، اصبحت بجهد حمورابى اللغة الدبلوماسية للعالم فى عصره(٣) ، وكل هذا قبل أن يصدر قانونه الذى خلد اسمه . فكان شأنه فى ذلك شأن المخطط الادارى الحديث الذى لاغنى له عن دراسة الماضى ، قبل أن يعيش للحاضر ويرسم خط سير المستقبل .

ولقد قصد حمورابى من كل هذا أن يعرف ظروف بلاده على حقيقتها ، وهذا ما جعله يصرف همه أولا الى حل مشكلاتها . فلما استتب به الأمر ، أخذ يصرف مشكلات الناس كقاض ، وبصفته كبير الكهان لاله مدينة بابل « مردك » «Marduk» فقد الم بكل أوجه نشاط ادارة الدولة فلما قوى عوده ، وخرج الى الحرب ، ليسوى النزاعات القائمة بين مدن بلاد ما بين النهرين ، كان قادرا على أن يخضع كل البلاد لامرته . ولهذا لما استوى له الأمر ، واصدر قانونه بعد سنين طويلة من مدة حكمه ، خرجت قواعد القانون تنم عن خبرة عميقة بشئون بلاده ، وعن حكمة تبدت له فى ادارتها ، فظهرت مواد القانون ، وكأن همه كما ذكر فقهاء القانون الفرنسيون ، أن يعالج

---

(١) دكتور صوفى حسن أبو طالب — مبادىء تاريخ القانون ص ١٧٧ وما بعده .
(٢) W. C. Morey and I. N. Countryman, Morey's Ancient Peoples.
(٣) Leonard William King, History of Babylon from the Monarchy to the Persian Conquest
(٤) وقد دل على ذلك الواح (تل العمارنة) التى اشارت الى وجود صلة قوية بين بلاد بابل ومصر والتى كشف عنها فى حوض وادى النيل ، فقد كانت كلها مكتوبة بالخط المسمارى باللغة البابلية .

اهم الموضـوعات السـائدة فى الحيـاة العامة والخاصة(١) »

«Il traite de matiers les plus usuelle»

وبذلك ذاع صيت حمورابى بعد ذلك ، وعم سائر البلاد ، لاعن دعاية أعوان له ، كان همهم ان ينفذوا بسيرته الى كل جحر فى العالم ، ليمجدوا اسمه ، ويوجهوا الانظار اليه ، بل عن أعمال تكلمت ، ووعى فلسفى مبكر بأصـول الادارة العلمية ، ظهرت فى أساليب ادارته ، وذلك قبل أن يخلق للادارة العلمية تسمية فى الوجود بآلاف السنين .

ولعل فى المقدمة التى قدم بها حمورابى قانونه ، وفى المؤخرة كذلك ، ما يظهر بوضـوح جوانب الفلسفة الادارية عند حمورابى . اذ نجده يقدم قانونه بهذا القول « لقد دعتنى الآلهة (حمورابى الأمير النبيل) الذى يحترم الآلهة ، ويشيد العدالة، ويقضى على الظلم والناس الشريرين ، لا يجوز للأقوياء أن يعتدوا على الضعفاء ، فانى قد أتيت لانشر العدالة بين الناس ، كما تنشر الشمس ضياءها على الأرض . أرسلنى مردك (اله بابل) لأحكم بين الناس ، وأحمى الارض ، لذلك فانى وضعت القوانين والعدالة بينهم ، وهيأت لهم الخير والسعادة . لا يجوز للقوى أن يعتدى على الضعيف ، كما أنه يجب علينا حماية الأرامل والأيتام ، ليتقدم منى المظلوم لأنصفه ، وليقرأ ما هو موجود على تمثالى ويتفهمه ، ويعرف حقوقه ويشـعر بالسـعادة ، ليقل كل مظلوم ، ان حمورابى سيد وأب لعموم رعيته » (٢)

أما خاتمة قانونه فيظهر فيـه نفس الوعى الادارى الذى ظهر فى مقدمته ، وان كانت الخاتمة تظهر قلق حمورابى من عـدم تنفيذ القوانين ، ويستعدى الآلهة على من يحاول أن يخل بقواعدها، شأنه فى ذلك شأن أهل عصره . اذ نجده يستحلف رعيته أن يطيعوا قانونه الذى منحهم اياه ، والذى دونه بناء على أمر من اله العدل وهو اله الشمس « شمش » «Shamash» . ثم يستنزل اللعنات الشديدة على من يبلغ به الاثم والحمق أن يعصى هذا القانون ، ويطلب من الآلهة أن تنزل العقاب على العاصى ، فتصيبه بمرض عضال ، لايمكن علاجه ، ولا يستطيع الطبيب تشخيصه ، ولاينفع فيه التضميد ، لأنه يطلب أن يكون المرض كعضة المـوت التى تدفع المريض الى التأوه ولا من مجيب . ولهذا فان بعض الفقهاء يعيبون على أن قانون حمورابى لم يتخلص من التيوقراطية، التى كانت غالبة على عصره . ولكن ينبرى قوم آخرون فيرون أن تيوقراطية قانونه ، لم تقلل من قيمة العدالة التى فرضتها قواعده(٣) .

ومن يقرأ مواد قانون حمورابى البالغ عددها ٢٨٢ مادة ، سوف يجد أنها كانت صدى صادقا لنبض المجتمع البشرى الـذى كان يعيش فيه العراق القديم ، وأنها يمكن أن تعطينا الكثير من جوانب فلسفته الادارية . فلقد تناولت أحوال والتزامات الموظفين عامـة فأعطت لها عناية خاصة . كما رسمت الطريق لعمال الاداة العامة ، فيما يجب ان يطبقوه من قواعد فى كل الشئون العامة ، وقد كانوا هم القضاة والحكام والكهانة والمحاسبين . لقد تناول القانون مختلف أنواع السرقة ووضـع لكل حالة أحكامها ، وفرق فى الأحكام بالنسبة لقدسية المكان المسروق ،وقيمة المال العام الذى اعتدى عليه . وتكلم عن اتلاف المزروعات والحدائق وقنن لها قواعدها ، وعن القروض التى كانت تهد كيان المجتمع البابلى ، فحدد فوائدها وأساليب اجراء المقاصة فيها ، وتحدث عن الرهونات واستحقاقاتها ووسـائل العقاب على تبديدها ، كما قنن مسائل التجارة والبيع والايجار والتملك ، فحدد نطاق كل منها وبين لها الحقوق والواجبات . ثم أحل الاسرة مكانا ملحوظا فى التشريع ، فنظم مسائل الزواج

---

(١) دكتور محمود السقا ، فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية والقانونية ، ص ١٢١

(٢) المرجع السابق — ص ١١٦ ويرجع الى Pritchard, Ancient Near Eastern Texts

(٣) لمزيد من التفصيل يرجع الى المرجعين السابقين والى G. R. Driver and J. C. Miles, The Babylonian Laws.

والطلاق والارث والتبنى ، واحتلت المرأة مكانا عمليا فى هذا القانون ، حفظ لها حقوقها أيا كانت الطبقة التى تنتمى اليها . أما أخطاء المهن فقد أفرد لها مواد كثيرة ، وقنن بعض نواحيها ،فنص على عقاب الطبيب الذى يخطىء فى اجراء عملية سواء كان طبيبا بشريا ، أجرى عملية لانسان ، أو طبيبا بيطريا اجراها لحيوان ، وعاقب البناء الذى غش فى عملية البناء اذا ما انهار المنزل الذى أقامه ، كما عاقب بناء السفينة الذى لم يحسن صنعها ، فخرقت عند تعويمها وأدى ذلك الى غرقها ، وتناول غير ذلك من صنوف الحياة ، التى لم يرغب حمورابى أن يتركها للاجتهـاد أو الشعوذه(١) .

ولا نخال أن دارس الادارة العامة الساعى وراء فلسفات العصور القديمة ، يمكنه أن ينزع نفسه بسهولة من قراءاته فى قانون حمورابى ، لأنه كلما استزاد قراءة وقع بصره على وعى ادارى مبكر ، ولابد له اذا ما أحاط بظروف المجتمعات القديمة ، من أن يسلم بأن كل ما حواه قانون حمورابى ، كان يدخل ضمن اطار الفكر الادارى ، الذى كان مستحوذا على كل مسالك الحياة فى المجتمع القديم ، لأن الدولة كلها كانت تسيرها هيراركية وظيفة موحدة ، يجلس فى اعلاها الله المدينة ، ويضم بناءها كل ما يكمن أن يتخيله المرء من وظائف سياسية أو دينية أو اجتماعية . ثم أن الفاحص لنشاط ادارة الدولة البابلية ، حتى اذا أراد أن يتمشى مع الفكر الحديث فى الادارة العامة ، فسيجد الكثير مما يمكنه أن يتتبعه ، وخذ على سبيل المثال تلك النصوص التى كانت تدين الاهمال فى **الخدمة** .

حقيقة قد قيل أن حمورابى قـد عاقب عن الاهمال فى الخدمة بعقوبات صارمة وشديدة(٢) ، ولكن اذا تفشى الضرر وشاعت الفوضى ، فأى عقاب يمكن أن يقرر غير العقاب الصارم .

ولنأخذ قواعد القصاص فى قانون حمورابى التى تقول بكل تأكيد انهنا قد سوت بنان موضوع الادارة العامة فى مهده . لقد قيل عنها أنها تخلفت فى نصوصها عن النصوص التى كانت شائعة فى أعراف السومريين من قبل ، لأن الضرر الذى كان يقـع من المخالف ، والذى كان ديتـه فى اعراف السـومرية تعويض يدفع من متسبب الضرر ، لمن وقع عليه الضرر .جاء حمورابى واستبدل التعويض بالاعدام أحيانا ، وبقطع أصابع اليد أحيانا ، بل وباعدام أناس أبرياء لادخل لهم فى الضرر ولكنهم فلذة كبد الذى وقع منه الضرر ، والمهم سيكون شديدا لنفسه من أله هو ، ومن أمثلة ذلك تلك النصوص التى كانت تشير الى قطع اصابع الطبيب الذى يخطىء فى عمليـة جراحية اجراها ، وكاعدام البناء الذى يتسبب فى موت صاحب البناء نتيجة غش وقع منه عند البناء ، أو اهمال تسبب فى هدم البناء على صاحبه وأودى بحياته ، وكان يعدم ابن البناء اذا كان القتيل ابن صاحب الملك ، رغم عدم مسئوليته عن هذا الأعمال ، وغير ذلك من الأحكام(٣) .

وما نحب أن نقرره هنا ونبرزه بوضوح أن مبدأ القصاص « العين بالعين ، والسن بالسن ، واليد باليد ، والقدم بالقدم » سواء فى المسائل الجنائية أو مسـائل الاهمال فى الخدمـة ، الذى استنه حمورابى فى قانونه ، كان المجتمع البشرى فى هذا الوقت فى حاجة اليه ، بل استمر هذا المجتمع فى حاجة اليه لفترات طويلة ، فقد اقرته بعد ذلك بمايقرب من ألف سنة ، شريعة موسى التى قامت على أساس هذا المبدأ ، « وان حصلت اذية تعطى نفسا بنفس ، وعينا بعين ، وسنا بسن ، ويدا

---

(١) يرجع الى المرجع السابق

(٢) J. B. Bury, S.A. Cook and F. E. Adcork, The Cambridge Ancient History, Volume III, Assyrian Empire, p. 104.

(٣) المرجع السـابق . ويرد على ذلك الدكتور محمـود السقا ويرى أن هذا لم يؤثـر فى اعتبار تشريع حمـورابى تشريعا حضاريا عادلا « فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية » ص ١٢٠ .

بيد ، ورجلا برجل ، وكيا بكى ، وجرحا بجرح، ورضا برض »(١) .

ولقد أكد القرآن الكريم مبدأ القصاص بعد ذلك على أنه شريعة من شرائع الله ، أوصى بها الانبياء « انا انزلنا التوراة فيها هدى ونور يحكم بها النبيون الذين أسلموا للذين هادوا والربانيون والاحبار بما استحفظوا من كتاب الله وكانوا عليه شهداء ، فلا تخشوا الناس واخشون ، ولا تشتروا بآياتى ثمنا قليلا . ومن لم يحكم بما انزل الله فاولئك هم الكافرون . وكتبنا عليهم فيها ان النفس بالنفس والعين بالعين والأنف بالأنف والاذن بالاذن والسن بالسن والجروح قصاص . فمن تصدق به فهو كفارة له ، ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون » (٢) .

ولايمكن أن ننكر مبدأ القصاص ، الذى نقول أنه بين للاداريين فى مهد نضجهم طريق الغى من الرشد ، وجعلهم يحرصون على الا يتركوا بصماتهم الدالة على الاهمال ، خوفا من أن تلحقهم اللعنة فى الدنيا والآخرة ، دون أن نقول أن هذا المبدأ الذى كان أساسا لتطوير قانون العبرانيين ، كان أيضا هو الأساس للتطوير فى قانون الرومانيين ، فقد استند هذا القانون الذى منه استمد الغرب ثقافته القانونية أيضا على مبدأ القصاص «Lex Talionis» (٣) وقد تلقفه بمجرد ظهوره فى قوانين الرومان شراح الغرب ، فأشبعوه دراسة ، وهو المبدأ الذى عرف فى لغة الانجليز بعبارة «Law of Retaliation» وفى لغة الفرنسيين «Loi du Talion» . ولا يصح فى الواقع أن يدرس هذا المبدأ فى أى شريعة دون دراسة قانون حمورابى ، ولا يصح أن يمر دارس الادارة العامة المتطلع لتقصى فلسفتها منذ القدم ، دون أن يبذل جهد شاق فى تقصى نواحى هذا المبدأ. فالكل مجمع على أنه رغم صرامة أحكام حمورابى ، التى ظهرت فى الأخذ بهذا المبدأ الا أن الجانب الآخر يشير الى أن حمورابى قد قضى به فى دولته ، على كل اهمال يبدو فى جوانب الوظيفة العامة .

وعموما فمن الممكن أن نقول ان دراسة قانون حمورابى يمكن أن تعطينا فكرة عن واقع التركيب الثقافى للادارة العامة فى الدولة البابلية . واذا تركنا هذا القانون ، واتجهنا لناحية أخرى ، أبرزت فى حمورابى تمتعه بالموهبة الادارية ، وتبنيه لفكرة الاصلاح الادارى التى بنى عليها مجده، فسوف تطالعنا كتابته التى تظهر لنا أيضا نواحى من الفكر الادارى المبدع السابق على أوانه . اذ تظهر لنا قراءتها ، المشكلات التى كانت تعرض على هذا الملك ليتم تصرفه فيها ، وكانت متعددة الأغراض ، متنوعة المعالم ، فاظهرت قراراته فيها بوضوح سعة أفقه الادارى ، فلنحلل مثلا خطاباته بخصوص تطهير مجرى الفرات ، وذلك حينما زاد فى فيضانه وتعطلت السفن بين مدينتى « أور » « ولارسا » ، نجد فيها أوامر قاطعة ، وتعليمات محددة باصلاح الموقف الحرج الذى سببته هذه المشكلة . ثم خطاباته الخاصة بتحصيل الضرائب ، وتلك المنظمة لأمور الجباية ، نجد فيها وعيا اداريا عاليا ، بالمسائل المالية . وخطاباته بخصوص توقيع الجزاءات على الموظفين المتهمين بالرشوة نجد فيها دقة فى أسلوب المحاسبة . وخطاباته بخصوص قبول التظلمات من القرارات الادارية الصادرة للموظفين وقراراته بشأنها ، نجد فيها دروسا لعدم التعسف فى استخدام السياسة . وكل هذه الدراسة سوف تدلنا على نضج واع بتصريف الأمور (٤) .

---

(١) سفر الخروج – الاصحاح الحادى والعشرون – ويمكن تتبع مبدأ القصاص فى جميع مظاهره فى سفر الخروج من الاصحاح الواحد والعشرين الى الاصحاح الرابع والعشرين .

(٢) سورة المائدة .

(٣) يرجع لبحث الدكتور محمود السقا عن « أثر الفلسفة فى الفقه والقانون الرومانى » مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية عدد سبتمبر / ديسمبر ١٩٧١

(٤) Leonard W. King. The Letters and Inscriptions of Khammurabi King of Babylon.

وتسير الأمور فى بــلاد ما بين النهرين سيرا حثيثا ، كل يوم يأتينا جديد فى حكم حمورابى ، يشهد له بأنه كان يفكر ويتأمل ويقـــرر مبادىء للاصلاح ، ويعقب حمورابى ملوك وملوك حتى تدول دولة بابل ، وتظهر لنـــا دولة آشور فى الأفق ، ويستولى أهلها القاطنون فى الشـــمال على بلاد ما بين النهرين فتظهر فى جوانب فكرهم فلسفة متميزة ،فقد كانوا أناسا عسكريين ، غلب عليهم الطابع العسكرى الطموح ، الذى يريد أن يخضع الدنيا لامرتهم .حقيقة أن بلاد مابين النهرين عاشت عمرها فى حالة قلقة نتيجة ظروف بيئتها، فمن هجمات من القاطنين فى الشـــمال ، الى هجمات من الموجودين على ساحل البحر المتوسط الى اغارات من أهل الجنوب ، واستيطان بأرضها من القوم الرحل الصاعدين لهم من جزيرة العرب ، وهذا أوجدكثيرا من الاحتكاكات وكثيرا من الحروب، فكانت دويلة لمدينة ، اذا اغير عليها دكت دكا، فقد كانت مبانيها فى الغالب من الطوب اللبن ، فاذا أعاد أهلها بناء المدينة ، ربما دكت فى عهد متقدم . وهكذا كانت تتكون أطلال فوق أطلال . وكل طلل يحكى تاريخـــا حضـــاريا للمدينة ، له وثائقه من الألواح المدونـــة فى الغالب تحت عتبات المنازل ، أو تحت أنقاض المعابد ، أو داخل مساكن الحكام . وكل هذا معروف . ولكن القوة العسكرية التى ظهرت للاشـــوريين لم يعادلها قوة من قبل ، فقد كانوا أناسا أشداء أقوياء ، مغرمين بالحروب والنزال والخصام ، ولم تـــكن تقف أسوار مدينة بابل أو « أور » أو « لجش » أو « أكد » أو غيرها حجر عثرة فى طريقهم ،كما لم يكن طبقات الزاقورة لأى معبد من المعابد بمانع عن وصولهم لغرضهم (١) .

ويتوالى على حكم بــلاد النهرين فى عصر الآشوريين ملك وراء ملك ، يخلف لنا آثاره التى تحكى لنا من أفانين ادارته العسكرية الكثير ، حتى جاء الملك القوى الشكيمة « تاجلات بيلاسر » الذى حكم بـــين عامى « ٧٢٧ — ٧٢٢ ق . م » فيخضع بابل لأمرته ، وينشر نفوذه على بلاد ما بين النهرين ، ولكن أثره فى الادارة العامة لم يكن بارزا ، فقد كان رجل حرب ، قضى حياته كلها فى الحرب ، ولم تمكنه حروبـــه أن يغزو بتفكيره الحياة المدنية الرتيبة ، ليخرج لنا روائع فكره ، وينظم لنا ما صعب على أهل الســـلم تنظيمه ، أو يبدع لنا من فنون النظام ، ما يعين على تحقيق أهداف الادارة الرشيدة . وكان عذر الأشوريين فى ذلك أن « أشور » اله عاصمتهم كان اله حرب ونزال ، وحينما علا قدره بين جميع آلهة بلاد ما بين النهرين فى عهدهم ، كان عليهم أن يكونوا مثله أهل حرب ونزال .

ويأتى من بعد هذا الملك ملوك أخر اعتنى الأشوريون بأن يرتبوهم فى قوائم ، ليس فقط من وقت ازدهار الامبراطورية الأشورية ، بل على طول عهود حضارة بلاد ما بين النهريين ، فنجد بين من جاءوا بزاد ادارى جديـــد الملك سرجون الثانى ، الذى يقال أن قسوته وعسكريته الفـــذة ، هى التى حفظت على الامبراطوريـــة الاشورية كيانها . كما يأتى آخرون جميعهم كانوا يتمتعون بالمهارة العسكرية التى زجت بالعراقيين القدامى الى معارك ضارية ، كانت نتيجتها أن أقفرت بلادهم من الصناع المهرة ، وأهل الزراعة ذوى القدرات العالية والخبرات الطويلة ، اذ احتواهم الجيش الأشورى بين صفوفه ، وفى نفس الوقت أقفرت أيضا البلاد التى استولوا عليها من عمالها وزراعها نتيجة هذه الحروب ، ومع هذا تمكن الأشوريون أن يخلدوا اسم امبراطوريتهم التى كانت أولى الامبراطوريات العظمى فى العالم فعلموا الفرس والرومـــان الذين جاءوا بعدهم أساليب الادارة العالية . كما كتب لهم أنهم كانوا معلمى الادارة العسكرية الاوائل .

---

(١) J. B. Bury, S. A., Cook and F. E. Adeock, Assyrian Empires.

ولعل من أشهر حكام الأشوريين « سنحاريب » (٧٠٥ — ٦٨١ ق٠ م) الذى أمكنه أن يقضى على مدينة حمورابى (بابل) قضاء مبرما ، حتى قيل انه حول احدى مجارى الأنهار ليغمر المدينة كلها وحتى لا تقم لها قائمة بعد حكمه . وسنحاريب هذا هو الملك الذى جعل من « نينوى » فى شمال « أشور » ، والواقعة على نهر دجلة أعظم مدن المملكة الاشورية ، فذاع صيت ادارتها كما ذاع من قبل صيت ادارة مدن « أور » و « سومر » و « أكاد » و « بابل » و « أشور » .

ويتوالى ملوك الأشوريين بعضهم وراء بعض دون أن يضيفوا جديدا الى جوانب الفكر الادارى فى فلسفة العراقيين انقدامى ، اللهم الا فيما ذكرناه من ناحية الادارة العسكرية ، واظهار القدرة على أنه من الممكن أن تدار عدة بلاد من حكومة مركزية تقيم فى عاصمة الامبراطورية مثلما أداروا العالم من مدينة « أشور » أو من مدينة « نينوى » ، ثم يأتى بختنصر الأول « نينو بولا سر » وهو الملك الكلدانى الذى استولى عام ٦١٦ ق٠ م على مدينة بابل ، وأعاد لها مجدها ، واتخذ منها عاصمته ، وجعل من بدء حكمه فترة رابعة فى تاريخ بلاد ما بين النهرين السياسى والادارى ، وهى فترة بابل الجديدة ، أو الامبراطورية الكلدانية ، والتى لم تتمكن أن تقاوم لضعفها أكثر من قرنين من الزمان ، بعدها كل أثر للامبراطورية الاشورية على يد الفرس ، وأصبحت حضارة بلاد ما بين النهرين أطلالا تعبر عن مجد تليد ، هو أول مجد ادارى فى العالم كله ، له جوانب من الفكر الادارى ، يجب أن يعتنى بدارسته ، ويبذل الكثير فى تفهمه .

استثمار الناس لأنفسهم

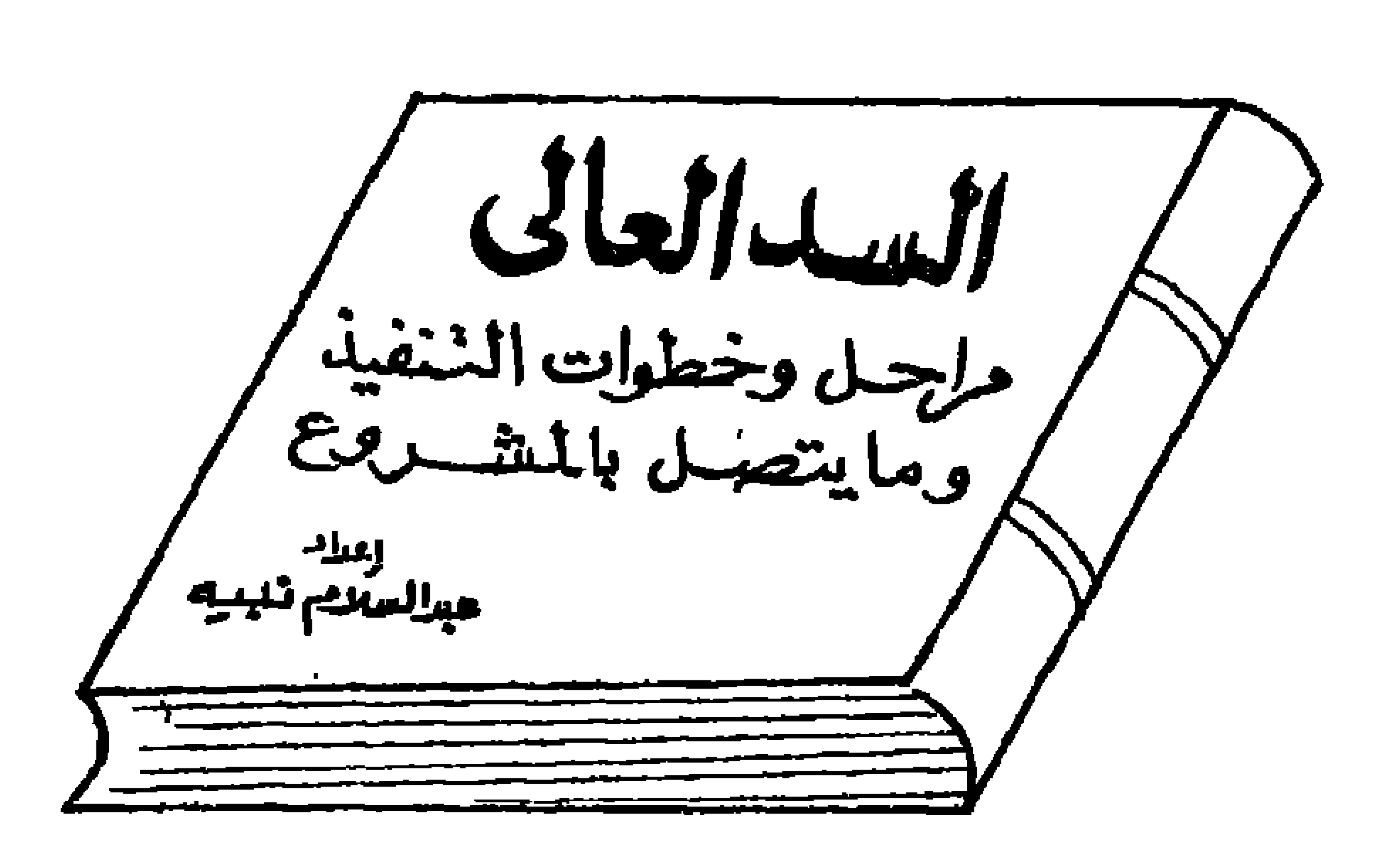
ان فكرة استثمار الناس قد تسىء الى البعض منا فقيمنا وعقائدنا تنهينا عن اعتبارهم سلعا الا فى نظام الرق وهو بغيض فى نظرنا ، اننا نعتبر الكفاح الطويل لتخليص المجتمع من خدمة السخرة ووضع النظم السياسية والقانونية التى تحمل الناس من العبودية من أعظم الانجازات ، ومن ثم فان معاملة الجنس البشرى كالثروة التى يمكن زيادتها بالاستثمار تتعارض مع قيمنا التى نتمسك بها ، ان فى ذلك هبوطا بالانسان الى مجرد شىء مادى يقربه من المتاع ، واذا اعتبر الانسان نفسه سلعة حتى ولو لم ينل ذلك من حريته فقد يبدو انه قد أهدر قدره .

لقد أكد ستيوارت مل قديما انه يجب الا نعتبر الناس فى أى بلد ثروة لان الثروة توجد من أجل الناس ، والحقيقة ان مل كان مخطئا فى ذلك فليس هناك فى مفهوم الثروة البشرية ما يتعارض مع فكرته فى أن الثروة توجد فقط لصالح الناس ، فباستثمار الناس لانفسهم يستطيعون توسيع نطاق الفرص المتاحة لهم .. ان فى ذلك وسيلة للرجال الاحرار أن يزيدوا من رفاهيتهم .

لم يصبح العمال رأسماليين عن طريق توزيع ملكية أسهم وسندات المؤسسات الانتاجية وانما عن طريق الحصول على المعرفة والمهارة وبما لهما من قيمة اقتصادية ، فالمعرفة والمهارة فى الواقع حصيلة استثمار واذا أضيف اليهما استثمارات بشرية أخرى فانهما جميعا تصبح من العوامل القومية للتفوق المثمر للدول المتقدمة صناعيا .

(مجلة هارفارد للاعمال — يولية / أغسطس ١٩٧٣)

كتاب جديد

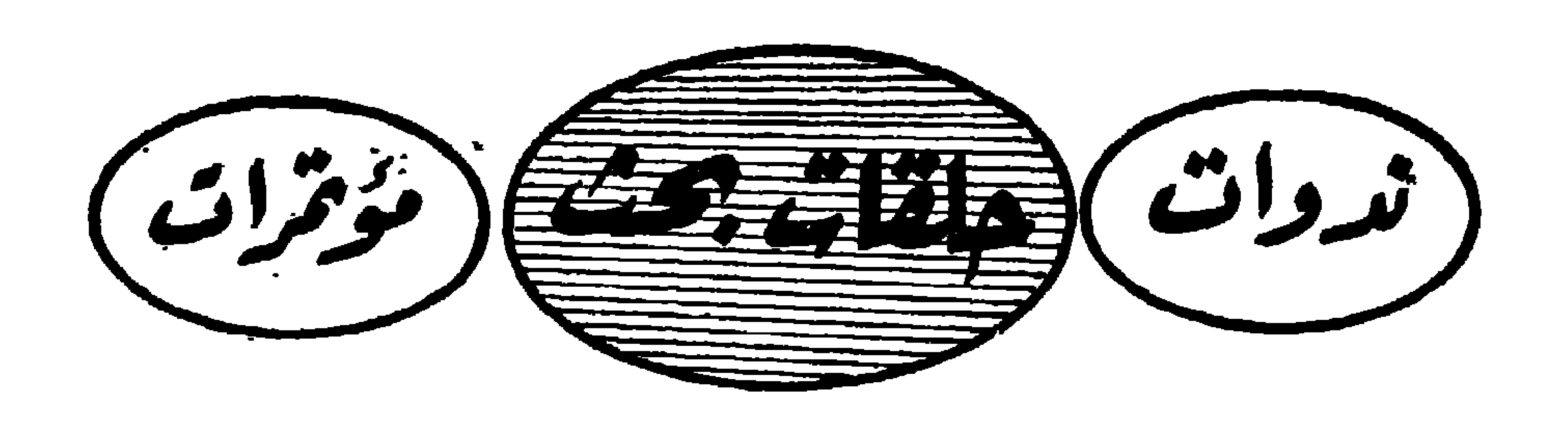


يعتبر السد العالى من اكبر الانشاءات العمرانية ضخامة وأعظمها هندسة فى العصر الحديث ، واقامة مثل هذا الصرح الشامخ تعتبر بالتأكيد فخرا لمصر ودليلا على أن الارادة والتصميم يصنعان المعجزات ويحققان خوارق الأعمال .. ان مثل هذا العمل العظيم يستحق التنافس على التأريخ له والتعريف بما فيه من اعجاز ، وللأستاذ عبد السلام نبيه نائب مدير الهيئة العامة لبناء السد جهود فى هذا المجال ، فقد أصدر كتابه الأول عن الادارة فى السد العالى ، واليوم يصدر كتابه الثانى عن السد يعرض فيه تاريخه فكرا وتنفيذا .

والواقع أنه باستعراض الكتاب وما يتضمنه من بيانات وتفاصيل دقيقة يؤكد للقارىء مدى عمق تفهم المؤلف واستيعابه لجميع مراحل وخطوات تنفيذ مشروع السد العالى ، فالقسم الأول منه يتكون من ثمانية عشر فصلا تتضمن عرضا وافيا مفصلا لفكرة المشروع وكيف نشأت واتفاقية مياه النيل والدراسات والبحوث الفنية والأعمال التحضيرية اللازمة لتنفيذ المشروع ، ثم يقدم المؤلف بعد ذلك وصفا دقيقا لمراحل التنفيذ فيتحدث عن المرحلة الأولى التى تم فيها انشاء السدود المؤقتة وقناة تحويل مجرى النهر والانفاق الستة والسد الأمامى وأساسات محطة الكهرباء ، ثم تحويل مجرى النهر ، وينتقل بعد ذلك الى المرحلة الثانيةحيث تم استكمال الانفاق واتمام جسم السد وانشاء الستارة الرئيسية والسدود الاضافية ومنشآت المفيض وميناء السودان واستكمال محطة الكهرباء ومد خطوط الكهرباء ومحطات المحولات من أسوان الى الاسكندرية .

أما القسم الثانى من الكتاب فيتكون من ستة فصول يتناول المؤلف فيها موضوعات أساسية تتصل بالمشروع مثل تعويضات السودان وتهجير أهالى النوبة وانقاذ آثار النوبة ، كما يتحدث عن وضع السد العالى بين السدود الركامية الكبرى فى العالم وعن اقتصاديات المشروع والآثار السلبية عنه وعن مشاكل ما بعد السد العالى ، وقد عنى المؤلف فى هذا القسم بعرض أهم الاعتراضات على المشروع والانتقادات التى وجهت اليه وتناولها بالمناقشة الموضوعية والرد عليها مؤكدا عدم جدواها . .

ويقع الكتاب فى أكثر من ٢٠٠ صفحة من القطع الكبير وقد قامت باعداده مطبعة التوفيقية ويقوم بنشره محمد شكرى عبد الحميد ٣٦ شارع ابراهيم اللقانى بمصر الجديدة .



الندوة الإعلامية للتنمية والتعمير

أثبتت حرب ٦ أكتوبر والانتصارات التى حققتها قواتنا المسلحة أن الانسان المصرى على مستوى المسئولية بكل ما تتطلبه من تضحيات وعطاء فى جميع المجالات ، وانه قادر على ملاحقة العلم المعاصر والتكنولوجيا الحديثة ، الا أن مسئوليته الآن وقدراته لا تقل فى أهميتها عنها خلال الفترة التى كان القتال فيها محتدما ، اننا نواجه الى جانب التحديات العسكرية تحديات سياسية واقتصادية وحضارية لا بد لنا من التغلب عليها .

ومن أكثر هذه التحديات عجالة مشروعات التنمية والتعمير ، فهى فى حقيقتها عمل سياسى واقتصادى وحضارى يحتاج الى وضع خطط شاملة يتوقف نجاحها على جماهير الشعب لأنهم أصحابها أصلا ولأنهم هم الذين يتولون تنفيذها وهم أخيرا المستفيدون منها ، ولذا يصبح التعرف على حدود هذه الخطط أساسا لنجاحها ، ووسائل الاعلام المختلفة هى الوسيلة القادرة على تعريف الناس بهذه الخطط وأصولها واتجاهاتها والفوائد التى يستهدفها المجتمع من ورائها .

ولكى تنجح وسائل الاعلام فى التعبير بصدق عن خطط التنمية والتعمير ودور المواطنين بالنسبة لها فانه من المسلم به أن تسعى هذه الوسائل الى التعرف بعمق على هذه الخطط لتستطيع بعد ذلك أن تتناولها فى يسر وتعبر عنها ببساطة لتنقلها الى الجماهير بالصيغة المناسبة الكفيلة بحملهم على الاقتناع بها والمشاركة فيها .

من اجل هذا عقدت نقابة الصحفيين بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة للاعلام بالقاهرة الدورة الدولية الأولى للدراسات الاعلامية للتنمية والتعمير وذلك فى الفترة من ٢٤ الى ٢٦ من نوفمبر ١٩٧٣ تحت رئاسة شرف الدكتور محمود

فوزى نائب رئيس الجمهورية بقاعة اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى .

وبرغم أن الندوة كانت موجهة أصلا الى رجال الاعلام ، الا ان الدعوة وجهت الى الاتحاد الاشتراكى العربى والى الوزارات والهيئات المتصلة بالتنمية والتعمير ، كما وجهت الدعوة أيضا الى عدد كبير من رجالات الفكر والرأى فى الدولة ، وكذلك شارك فى أعمال الندوة مديرو وأعضاء مكاتب ووكالات الأمم المتحدة فى القاهرة .

وقد قدمت الى الندوة مجموعة من البحوث تناولت الموضوعات الأساسية للندوة وهى الانسان والبيئة والمعاصرة والمستقبل ، وقد تضمنت الندوة ثلاث جلسات عمل موزعة على أيام انعقادها ، خصصت الجلسة الأولى للانسان والثانيه للبيئة ، والثالثة للمعاصرة والمستقبل .

وقد أثير فى الندوة العديد من القضايا الأساسية تناولتها مناقشات موضوعية أدلى فيها رجال الفكر باتجاهات وتحليلات علمية قيمة ، فبالنسبة للانسان ونموه مثلا أثيرت قضية الفجوة بين العلم والثقافة .فالعلم فى أصله لا وطن له . أما الثقافة فلها وطن ولها ارتباط بالشعب والبيئة ، وكذلك خطأ اعتبار التعليم المدرسى على أنه الثقافة .فقد تثقف الحياة والبيئه بأكثر مما تقوم به المدرسة فى هذا الشأن ، وازالة هذا الخلط وتصويب الخطأ مسئوليات أولى لوسائل الاعلام .

وهناك قضية أخرى هامة هى ضرورة أن يكون هدف التخطيط الوصول الى النمو لا التنمية، فالتنمية يمكن أن تكون نتيجة رأسمال ونظرة من ناحية الدخل القومى نفسه ، أما النمو فينظر الى القيمة الانسانية نفسها ومحاولة تخليص الانسان من العوامل الضاغطة عليه فى هذه الحياة المعقدة ، وينبغى ازالة المعوقات التى تحول دون نموه باسم التنمية ، ولا تغرى زيادة الدخل أو ادخال صناعات جديدة اذا كان الانسان سيدفع ثمنها فى نموه .

ومن النقاط الهامة التى نوقشت ضرورة الترابط الكامل بين التنمية والتعمير ، فتعمير اى منطقة باقامة المدن السكنية والمرافق والخدمات اللازمة للسكان لا يجدى شيئا دون ان يكون ذلك مرتبطا بنشاط اقتصادى ، ولذا فان اى عملية تعمير يجب أن تبدأ بتخطيط النشاط الاقتصادى ثم تخطيط العمران المرتبط به ، ثم ان اى خطة للتنمية والتعمير لا يمكن أن تتم على أساس معادلات رياضية أو دراسات احصائية فحسب وانما تحتاج الى قدرة على الخيال الخلاق والابداع وامكانية تصور ما يمكن أن يصل اليه العالم فى القرن المقبل من تقدم فى المدنية والرقى نتيجة للتطور السريع الذى من الممكن تحقيقه من خلال البحث العلمى .

اما عن المستقبل فان التحديات التى تواجه التنمية وخاصة بعد حرب ٦ أكتوبر تحتاج الى اعداد دراسات وخطط ومشروعات تكون صالحة للتنفيذ بعد الحرب حتى لا تتعطل التنمية ، كما أن الأمر يحتاج الى القيام باستثمارات سريعة العائد حتى لا يتحمل هذا الجيل أكثر مما احتمل ، وكذلك تشجيع الاستثمارات الأجنبية وزيادة الاهتمام بالتعامل الاقتصادى مع الدول العربية .

والمعاصرة هى مواكبة التقدم الحضارى،وتقوم المعاصرة على مقومات أساسية منها وجود قاعدة علمية قوية قادرة على استيعاب المنجزات العلمية والاضافة اليها بما يسهم فى حل مشاكل المجتمع وتهيئة أمنه ورخائه ، وتوفير الخبرات التى يتطلبها نقل التكنولوجيا ، والمعرفة التامة بالموارد الطبيعية فى الدولة وحسن استغلالها ، ووجود رأى عام واع يدفع الدولة فى طريقها نحو التنمية والمعاصرة ويؤيدها ويساندها ، وهنا أيضا تأتى الأهمية الكبرى لدور وسائل الاعلام فى هذا المجال .

ومن أهم التوصيات التى انتهت اليها الندوة : ضرورة وضع خطة متكاملة شاملة لتعمير صحراء سيناء ومنطقة القناة والصحراء الغربية لتمتص جزءا من الكثافة السكانية فى وادى النيل ولتكون

عاملا للأمن القومى ولاستغلال الثروات الطبيعية فى الصحراء ، وانشاء جهاز قومى يتحمل تبعات تنفيذ أعمال ما بعد النصر . على أن يبدأ نشاطه برسم سياسة لاعادة تعمير المناطق التى أضيرت بالعدوان واعادة توطين المهجرين والافادة من خبرة الجنود المسرحين .

وانتهت الندوة الى طلب تقديم خصيلة دراساتها لخبراء الأمم المتحدة ومكاتبها المتخصصة فى القاهرة لتكون بداية لعقد ندوة أخرى فى غضون شهرى يناير وفبراير ١٩٧٤ يشارك فيها خبراء عالميون متخصصون ، يدلون بالتجارب العلمية المختلفة فى هذا المجال ، كما رأت كذلك ضرورة انشاء مركز متخصص فى الدراسات الاعلامية للتنمية والتعمير بنقابة الصحفيين المصريين بالتعاون مع الأمم المتحدة .

المؤتمر الثانى لوزراء الصناعة بأفريقيا

عقد المؤتمر الثانى لوزراء الصناعة بافريقيا فى الفترة من ١٨ الى ٢٣ ديسمبر ١٩٧٣ بقاعة اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى العربى بالقاهرة لدراسة سياسات التنمية الصناعية فى الدول الافريقية ، وامكان التنسيق بين خطط التنمية فى دول القارة واقامة صناعات مشتركة وتنمية المهارات والتكنولوجيا من أجل ادارة برامج التنمية الصناعية بشكل فعال ، والاستخدام الرشيد فى الموارد الخارجية والداخلية المحددة ، ودعم الكفاءة الصناعية للصناعات الحالية والبحث عن صناعات تصديرية وتشجيعها تقوم على الموارد الطبيعية للقارة .

وحضر المؤتمر وفود ٤٢ دولة افريقية برياسة وزراء الصناعة فيها ، وحضر جلسات المؤتمر مستر كازانيا السكرتير العام المساعد بمنظمة الوحدة الافريقية للشئون الاقتصادية ، ومستر جاردنر رئيس المجلس الاقتصادى لأفريقيا ، والدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن رئيس منظمة التنمية الصناعية بالأمم المتحدة ، وسفراء افريقيا بالقاهرة ورؤساء المؤسسات والشركات الصناعية فى مصر ومراقبون ممثلون من ٢٦ منظمة دولية صناعية .

وتأتى أهمية المؤتمر بالنسبة لنا فى أنه أول مؤتمر افريقى يعقد بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ والتى وقفت فيها الدول الافريقية كلها موقفا بطوليا من معركتنا من أجل تحرير أراضينا واتحدت كلمتها فى مواجهة العدوان بدعمها ومساندتها للقضية العربية ، وما يحمله ذلك الموقف من مثل ومبادىء تعبر تعبيرا صادقا عن معنى ومفهوم وفلسفة الوحدة الافريقية .

وقد افتتح المؤتمر المهندس ابراهيم سالم محمدين وزير الصناعة ورئيس الوفد المصرى وقرأ الكلمة الموجهة الى المؤتمر من الرئيس أنور السادات والتى جاء فيها « **ان افريقيا اتحدت كلمتها فى مواجهة العدوان فسجلت بذلك فصلا جديدا من فصول تاريخ نضالها فى سبيل الحرية .. وانى على ثقة من ان المؤتمر سيكون قادرا على تحديد الطريق الذى يحقق كل آمال القارة الافريقية وتحقيق مصالحها الكبرى** » .

وقد أظهرت البحوث والدراسات المقدمة للمؤتمر ، وما أثير حولها من مناقشات فى اجتماعات المؤتمر أن افريقيا قادرة على أن تلحق بتيار التقدم التكنولوجى من خلال وحدتها وتعاونها وتصميمها على استغلال مواردها الطبيعة الهائلة .. وأن قدرات القارة تمكنها من أن تصبح قوة انتاجية عالية تحقق مصالحها ، ذلك أن مرحلة النضال الافريقى من أجل الحرية السياسية ليست هدفا فى ذاتها بقدر ما هى مرحلة نضال من أجل التقدم الاقتصادى والاجتماعى .

وأسفرت دراسات المؤتمر عن رسم الطريق الذى يمكن أن تسلكه افريقيا علميا وعمليا لتحقيق اهدافها الانمائية وتعبئة مواردها وحشد طاقاتها واستثمارها بشكل علمى وتكنولوجى فى ضوء تحقيق مبدأ التكامل الاقتصادى بين مختلف

دول القارة . وكان من أهم ما أوصى به المؤتمر انشاء برنامج للتعاون الفنى الافريقى العربى برأسمال قدره ١٥ مليون دولار يحقق للقارة الافريقية آمالها فى الحصول على معونة فنية غير مشروطة. ودعا المؤتمر أمين عام الجامعة العربية الى زيارة أديس أبابا للاتفاق مع سكرتير عام منظمة الوحدة الافريقية على تنظيم التعاون العربى الافريقى .

وأشار المؤتمر الى العمل على انشاء شركات صناعية مشتركة بين مختلف دول القارة لاقامة صناعات كبرى (الشركات المتعددة الجنسيات) ورغم شعور المؤتمر بصعوبة تحقيق هذا الهدف فقد أشار بضرورة المحاولة واتخاذ أنسب الأساليب والصيغ التى يمكن بمقتضاها تكوين مثل هذه الشركات الضخمة .

وقد رأى المؤتمر ضرورة وضع خطط واضحة للتصنيع على المدى الطويل وسياسات للدور الذى يمكن أن تقوم به الملكية العامة والخاصة والأجنبية ، والعمل على تنمية الصادرات الافريقية واستغلال أسواق الصادرات التى تعتمد على امكانيات موارد الثروة الطبيعية فى افريقيا ، واستخدام الصادرات الافريقية لتشجيع الاستثمار الصناعى وتحقيق التكامل الاقتصادى لدول القارة .

وقد اهتم المؤتمر بمشكلات التمويل ولذا فانه أوصى بتوجيه عمليات التمويل التى تقوم بها المؤسسات الافريقية للتمويل مثل البنك الافريقى والبنك العربى الأفريقى والبنك العربى للتنمية الصناعية والزراعية فى افريقيا لصالح دول القارة بما يعود بالفائدة عليها وليس على العالم الخارجى ، كما دعا المؤتمر الدول الكبرى المتقدمة لتحمل مسئولياتها بحيث يكون صافى ما تحوله من الموارد المالية الى البلاد الافريقية متمشيا مع أهداف استراتيجية الأمم المتحدة للتنمية حتى يتاح لدول أفريقيا تنمية اقتصادياتها ، وأخيرا ناشد المؤتمر مؤسسات التمويل الدولية أن تعيد النظر فى سياسة الاقراض التى تنتهجها وفى شروط منح القروض بقصد تكييفها مع الحاجات الصناعية للدول الافريقية وخاصة أقل الدول الافريقية تقدما .

وتم الاتفاق على عقد المؤتمر القادم ــ المؤتمر الثالث لوزراء الصناعة الافريقيين فى نيروبى عاصمة كينيا فى أكتوبر ١٩٧٥ .

***



إن علينا وراء جبهة
القتال عملاً اقتصادياً ...
واجتماعياً لا يجب أن يتوقف لحظة

الرئيس أنور السادات

من أجل دعم صرح الصناعة المصرية، ومن أجل البناء والتعمير

يقدم **بنك الإسكندرية**

جهاز تمويل الحرفيين والقطاع الخاص الصناعي ..

١١٠ شارع الجلاء بالقاهرة
وجميع فروع البنك المنتشرة فى أنحاء الجمهورية

قروضاً بالنقد الأجنبي

لتمويل استيراد الآلات والمعدات من أى بلد من بلاد العملات الحرة ..

لمنشآت القطاعين العام والخاص

- **بشروط ميسرة ..**
- **بالأسعار الرسمية**
- **تسدد على آجال طويلة ومتوسطة**

والجهاز يضع خبراته فى خدمة الصناعة المصرية مع استعداده لأن يلتقي بأصحاب المصانع والمشروعات الصناعية وأن يقدم لهم ما قد يطلبون من مشورة .


لاداعى للقلق والحيرة
خبراؤنا فى خدمتك دائما
شركة مصر للتأمين

الاشتراكات

الاشتراك السنوى عن اربعة اعداد

● داخل جمهورية مصر العربية جنيه مصرى واحد .

● خارج جمهورية مصر العربية ٨٥ر٢ دولار ، أو جنيه استرلينى و١٢ شلنا شاملا مصاريف البريد وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

الاعلانات

الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر ــ شركة الاعلانات المصرية » صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة .

٥ شارع نجيب الريحانى

تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة

١ شارع أحمد عبد السلام

تليفون ٢٧٣٦٦ الاسكندرية

المراسلات

مجلة « الادارة »

٢ شارع الشواربى ــ القاهرة

تليفون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥

مطابع الأهرام التجارية

رقم الايداع بدار الكتب

١٩٦٦/١١

MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume VI
Number 3
January 1974